



**СТИМУЛЫ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ОПРОС ГОССЛУЖАЩИХ В РЕГУЛИРУЮЩИХ
ОРГАНАХ РОССИИ**

Технический отчет

подготовлен

Ярославом Волковым, Натальей Волчковой, Екатериной Журавской,
Ириной Кирышевой, Юлией Халеевой

Сентябрь 2009

Россия, 117418, Москва,
Нахимовский проспект, 47, офис 720

Тел: +7 (495) 925-50-02

Факс: +7 (495) 925-50-03

Email: cefir@cefir.ru

<http://www.cefir.org>

Мы признательны нашим коллегам Сергею Мигину и Олегу Шестоперову из Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) за их вклад на различных стадиях проекта, Михаилу Прядильникову из Мирового Банка за очень полезные комментарии и обсуждение проекта и Ною Бакли из Университета Колумбия за помощь на стадии подготовки и проведении опроса. Мы также хотели бы поблагодарить представителей Фонда региональных исследований под руководством Зои Латышевой за великолепную организацию проведения опроса.

Резюме.....	3
Введение	9
Обзор исследований хода осуществления реформы	11
Мониторинг административных барьеров, осуществленный ЦЭФИРОм.....	11
Другие исследования	14
Структура опроса.....	16
Анкета	16
Обследованные государственные учреждения	19
Опрос.....	22
Результаты.....	25
Краткое изложение результатов опроса	25
Индивидуальные характеристики респондентов	26
Реформа	26
Информация о работе организации	36
Взаимодействие с бизнесом, государством и обществом	44
Оценка работы организации.....	47
Привлекательность работы в государственном секторе	49
Специфические вопросы для лицензирующих органов	56
Специфические вопросы для регистрационных органов	56
Специфические вопросы для налоговых органов	57
Масштабы коррупции	58
Анализ результатов опроса вместе с данными шестого раунда мониторинга малого бизнеса	60
Выводы.....	85
Литература.....	89

Резюме

Основными задачами нашего исследования было поддержать реформу регулирования предпринимательской деятельности в России и изучить, какие факторы способствуют, а какие препятствуют успешному внедрению законодательства на местах. В ходе исследования было изучено, как на практике проходит внедрение федерального законодательства, касающегося регистраций, лицензирования и проверок, призванного обеспечить осуществление реформы по де бюрократизации и дерегулированию 2001-2007 годов и почему результаты проведения реформы разнятся от региона к региону и от ведомства к ведомству. Проводился опрос представителей шести федеральных ведомств (инспекций по труду, налогам и пожарной инспекции, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и Росздравнадзора), а также местных администраций. Были разработаны шесть анкет для контролирующих, регистрирующих и налоговых инспекций и для двух уровней работников (инспекторов и руководителей региональных отделений). Исследование проводилось при поддержке Администрации президента и Министерства экономического развития РФ.

Полученные результаты указывают на необходимость улучшения качества обучения, усиления механизмов разрешения конфликтов и более жесткого контроля деятельности на местах. В отчете рекомендуется улучшение качества обучения и проведение регулярных аттестаций сотрудников регулирующих ведомств, более жесткий контроль деятельности местных представителей со стороны вышестоящих органов, более четкое регулирование процесса разрешения конфликтов между бизнесом и регулирующими ведомствами. Эти меры значительно усилят весь пакет реформ, направленных на де бюрократизацию, снижение административных барьеров и улучшение конкурентной среды в России.

Большинство государственных служащих поддерживают реформы по дерегулированию, но некоторые из них высказывают замечания, касающиеся отдельных аспектов законодательства. Хотя большинство респондентов положительно отзываются о реформах по дерегулированию, были высказаны некоторые замечания и опасения, связанные с возможным увеличением рисков для населения. Государственные служащие указывают на нехватку сотрудников и низкий уровень их подготовки, а также недостаточную поддержку, оказываемую им их организацией в случае конфликтных ситуаций.

Результаты опроса сотрудников регулирующих органов были сопоставлены с результатами соответствующего опроса предпринимателей в 18 регионах. Данные опроса сопоставлялись с данными шестого раунда Мониторинга административных барьеров развития бизнеса в России, проведенного ЦЭФИР во второй половине 2006 года. В ходе Мониторинга была получена независимая оценка деятельности регулирующих органов. При сопоставлении данных

Мониторинга административных барьеров в 18 регионах России с усредненными ответами государственных служащих в тех же регионах, был сделан вывод о важной роли человеческого и управленческого капитала в регулирующих органах власти. Сразу после внедрения нового закона число инспекций, проводимых федеральными органами, существенно снизилось. Процедура регистрации стала проще и быстрее, уменьшилось количество выданных нелегитимных лицензий и разрешений. Но затем реформа замедлилась. Данные, собранные между 2005 и 2006 гг., демонстрируют, что организации часто несколько раз инспектируются одним и тем же органом, что является нарушением закона об инспекциях.

Руководители регулирующих органов должны следить за тем, чтобы сотрудники на местах знали и понимали положения федеральных законов об инспекциях, лицензировании и контроле. Было установлено, что качество человеческого капитала работников регулирующих органов является важнейшим фактором для успешного проведения реформы по дерегулированию. Самый поразительный результат заключается в том, что около половины респондентов в некоторых органах и регионах обнаруживают слабое знание основных положений регулирующих законов. Неудивительно, что инспекторы, плохо знающие положения закона, например, о продолжительности контрольно-надзорных процедур и конкретных требований к ним, допускают нарушения при обеспечении соблюдения этих законов. Этот результат подтверждается статистическим анализом с использованием объединенных данных опросов государственных служащих и предпринимателей. Статистический анализ показывает наличие положительной связи между хорошим пониманием закона и успешным его применением.

Сотрудники регулирующих органов поддерживают идущие реформы, но недоверчиво относятся к дальнейшим мерам, направленным на дерегулирование. Deskриптивный анализ полученных данных свидетельствует о том, что представители регулирующих органов в целом поддерживают реформу по де бюрократизации. В то же время, они не полностью поддерживают наиболее революционные меры реформы. Во всех ведомствах мы обнаруживаем, что субъективно респонденты больше поддерживают те элементы реформ, которые наиболее активно обсуждаются в обществе и прессе.

Инспекторы озабочены недостаточной финансовой и организационной поддержкой реформ. Данные свидетельствуют о слабой организационной поддержке реформ, оказанной регулирующим органам, с точки зрения финансов, организации, кадров и методологической помощи. Респонденты отмечают, что система регулирования в целом медленно реагирует на изменения, инициируемые на федеральном уровне: в среднем для того, чтобы новый федеральный закон начал работать на местном уровне, требуется около пяти месяцев. По нашим данным, реформа привела к сокращению штатов регулирующих органов. Прием на работу людей

с новыми профессиональными навыками был весьма ограничен. Таким образом, объем обязанностей рос, а объем ресурсов сокращался.

Многие государственные служащие испытывают беспокойство из-за увеличившегося в результате реформ уровня их ответственности при отсутствии изменений административной нагрузки на бизнес. В целом, опрошенные государственные служащие не отмечают, что административная нагрузка на бизнес снизилась. В то же время инспекторы сообщают, что принятие новых законов привело к увеличению уровня ответственности сотрудников регулирующих органов и к увеличению трудоемкости проведения инспекций. Опрос показал, что частота возникновения конфликтов между предпринимателями и регулирующими органами за последние годы не уменьшилась. Также было выявлено, что, несмотря на изменения, которые респонденты видят в своей работе, они не ощущают существенного положительного влияния реформ на изменение административной нагрузки на бизнес. Хотя в целом респонденты поддерживают дальнейшее реформирование государственного регулирования, некоторые меры представляются им слишком либеральными и не имеют широкой поддержки.

Опрос продемонстрировал сходный уровень недоукомплектованности штата во всех ведомствах. Данные показывают, что во всех ведомствах штат недоукомплектован. В среднем не хватает 12% сотрудников от штатного расписания. Наблюдается низкий уровень текучести кадров в системе в целом, причем текучесть уменьшается по мере карьерного роста работника внутри ведомства.

Процедуры найма и карьерного продвижения сотрудников основаны на оценке их деловых качеств. Самое большое влияние на деятельность инспекторов оказывают непосредственные начальники, в то время, как влияние внешних ведомств равномерно уменьшается по мере движения от федерального к местному уровню власти. Респонденты подчеркивают роль правил и процедур, способствующих принятию решений о найме работника и повышении его в должности на основе деловых качеств, и говорят о том, что политические соображения и личные связи имеют ограниченное значение. Хорошая работа названа в качестве главного фактора при принятии решений о поощрении работников и повышении их в должности.

Респонденты сообщают, что система стимулов, основанная на результатах, играет существенную роль при принятии решений о награждении сотрудников или продвижении их по службе, в то время как взыскания используются достаточно редко. Большинство обследованных организаций используют систему стимулов, основанную на результатах, которая официально зафиксирована в документах. Работа инспекторов оценивается, прежде всего, по количеству инспекций и проценту вскрытых нарушений. Объявления благодарности, повышение в должности и крупные финансовые поощрения часто используются в качестве вознаграждения за

хорошую работу. Наиболее распространенными формами взыскания являются замечание, выговор и предупреждение.

Сотрудники регулирующих органов считают, что основная миссия их деятельности — это защита населения от рисков. Большинство респондентов сказали, что их работа приносит пользу прежде всего обществу. Соответственно, в качестве основной миссии регулирующих органов были указаны обеспечение безопасности населения и общества и защита общества от нечестного бизнеса. Подавляющее большинство респондентов заявили, что их организация «достаточно» или «очень» успешно выполняет свою миссию. Они также считают, что их работа весьма эффективна в плане снижения рисков для населения и полагают, что регулирование не создает существенную нагрузку для предпринимателей.

Низкие зарплаты и недоукомплектованность штата названы основными факторами, влияющими на эффективность работы регулирующих органов. Респонденты считают, что больше всего эффективность деятельности их ведомств страдает от низкого уровня зарплат и дефицита кадров. Также отмечают недостаточно качественное законодательство. Коррупция не была названа среди основных факторов, негативно влияющих на эффективность работы регулирующих органов.

Большинство респондентов отмечают нематериальные стимулы работать в государственном секторе. Среди основных факторов, характеризующих работу в государственном секторе, респонденты называют стабильную работу, хорошие отношения между коллегами, личный интерес и хорошие возможности личного роста. Респонденты в целом негативно воспринимают коррупцию и считают, что коррупцию можно искоренить. Тем не менее, 17% опрошенных считают, что мелкие взятки — укоренившаяся и неустранимая в ближайшее время практика.

При сопоставлении данных опроса государственных служащих с данными опроса предпринимателей становится видна необходимость обратить внимание на факторы, стимулирующие чиновников способствовать ходу реформ. Эти факторы должны учитываться при подготовке информационных кампаний и программ обучения местных представителей государственных служб. Анализ данных двух опросов позволяет выявить основные барьеры на пути к обеспечению соблюдения регулируемыми органами законов о дерегулировании. Исследование подтверждает, что, несмотря на сложность решения некоторых проблем с обеспечением соблюдения законов, есть проблемы, способы решения которых ясны и которые легко можно преодолеть путем принятия конкретных мер.

Институциональные изменения должны проводиться с учетом существующих норм и практики, принятых в регулирующих органах.

Обнаружено, что субъективное отношение конкретных чиновников к пакету реформ по дерегулированию в некоторой степени объясняет различия между регионами в плане внедрения и обеспечения соблюдения законов. В органах, представители которых в большей степени поддерживают либеральные положения законов, также более строго соблюдаются положения законов о реформе. Хотя это препятствие на пути реформы и не связано напрямую с политикой, разъяснение цели реформы инспекторам сыграло бы положительную роль. Исследование показало, что для успешного проведения организационных реформ в условиях постоянно меняющейся среды, необходимо, чтобы сотрудники и принятые нормы успешно взаимодействовали с нововведениями, идущими сверху.

Программы обучения и повышения квалификации могут способствовать распространению информации об основных целях реформы по дерегулированию и помочь ее осуществлению.

Результаты опроса свидетельствуют о необходимости улучшения программ обучения персонала и специальных курсов продвинутого уровня для работников регулирующих органов. Хотя мы отмечаем невысокую эффективность самого факта посещения курсов в плане сокращения количества нарушений закона, мы обнаружили, что посещение качественных курсов повышения квалификации положительно влияет на соблюдение закона. Следовательно, в политическом плане важна не только реорганизация этих курсов, но и более строгий контроль их качества и последовательная оценка результатов их деятельности. Кроме того, федеральные регулирующие органы непременно должны обеспечивать регулярную проверку знаний работников региональных отделений с тем, чтобы удостовериться, что инспекторы хорошо знакомы с основными законами, регулирующими их деятельность. Особенно важна независимая оценка уровня человеческого капитала государственных чиновников.

Контроль со стороны вышестоящих органов способствует более строгому соблюдению законов чиновниками. Обнаружено, что более высокая степень контроля со стороны представителей федеральных отделений соответствующих органов, представителей федеральной, региональной и местной администрации на инспекторов положительно сказывается на соблюдении законности. Эти результаты подчеркивают необходимость большей гласности в процессе контроля вышестоящими организациями деятельности местных отделений регулирующих органов.

Требуется усиление механизмов по разрешению споров между бизнесом и регулирующими органами. По некоторым признакам, четкость определения правил при решении споров между бизнесом и чиновниками оказывает положительное влияние на соблюдение законности государственными чиновниками. В тех регионах, где существует более эффективная система работы с жалобами (независимо от уровня органа власти, занимающегося разрешением споров), соблюдение законов улучшается. Этот результат может свидетельствовать о необходимости более

четкого определения процедур ведения и разрешения споров, поскольку четко сформулированные правила решения споров – эффективный инструмент обеспечения более строго соблюдения законов.

Ротация персонала может способствовать дерегулированию. Обнаружено, что законы хуже соблюдаются в тех регионах, где новые работники чаще приходят из региональных администраций, и лучше соблюдаются там, где выше процент вновь нанимаемых работников из федеральных отделений соответствующих ведомств. Мы также отмечаем, что соблюдению законов способствует ротация персонала в органах контроля, основанная на произвольном назначении работников на те или иные участки регулирования или произвольном определении объекта регулирования.

Подводя общий итог результатам нашего исследования, можно рекомендовать следующие меры: улучшение программ обучения государственных служащих, регулярное проведение аттестаций сотрудников и более строгий контроль знания законов государственными чиновниками, более жесткий надзор за деятельностью местных представителей со стороны вышестоящих органов, более четкое регулирование процедуры решения споров между бизнесом и регулирующими органами и отслеживание претворения принятых решений в жизнь правоохранительными органами. Изменения в указанных областях явятся важным дополнением всего пакета реформ, направленных на де бюрократизацию и снижение административных барьеров в России.

Введение

В 2001 году Правительство РФ начало реформу законодательства с целью снижения барьеров на пути развития малого и среднего бизнеса и создания благоприятного климата для предпринимательства и инвестиций, в особенности на региональном уровне. В течение ряда последующих лет Правительство приняло новые законодательные акты, упрощавшие процесс регистрации, лицензирования и проверок малых и средних предприятий. Как ясно из анализируемых ниже исследований, осуществление реформ в течение последних шести лет привело к упрощению регулирующих процедур в отношении малых и средних предприятий. В то же время внедрение федерального законодательства проходило в разных регионах и разных ведомствах с неодинаковой скоростью.

В соответствии с пакетом реформ было принято три основных закона (известные как «пакет законов Грефа»), направленных на упрощение процесса регистрации, лицензирования и проверок малых и средних фирм:

* Федеральный закон №128 «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 г. Этот закон заменяет собой предыдущий Федеральный закон №158 «О лицензировании отдельных видов деятельности» от сентября 1998 г.

* Федеральный закон №129 «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» 2001 г. Закон принят впервые.

* Федеральный закон №134 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля» 2001 г. Закон принят впервые.

Кроме того, были внесены изменения в Налоговый кодекс в части налоговых проверок:

* Федеральный закон №137 «О внесении изменений в часть 1 и часть 2 Налогового кодекса Российской Федерации и отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с мерами по совершенствованию налоговой администрации».

В частности, изменения касались:

Статья 87: налоговых проверок.

Статья 88: камеральных налоговых проверок.

Статья 89: выездных налоговых проверок.

Статья 93: истребования документов в ходе налоговых проверок.

В соответствии с Указом Президента №797 от 15 мая 2008 года «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» перед Правительством была поставлена задача разработать систему законодательства с целью дальнейшего совершенствования условий ведения бизнеса в стране. В настоящее время широко обсуждается вопрос о том, какие принципы должны быть положены в основу указанных документов. Все эти меры призваны еще больше либерализовать процессы

регистрации, лицензирования и проверок, сократив количество видов деятельности, подлежащих лицензированию; резко снизить процедурную нагрузку, связанную с регистрацией, заменив разрешительную систему уведомительной; ограничив количество проверок; и осуществив ряд других мер по дерегулированию, сходных с мерами, принятыми в ходе реформ 2001 года. Эти новые законодательные действия являются частью системы приоритетов административной реформы, рассчитанной на 2006-2010 гг., основной целью которой является совершенствование качества государственных услуг.

Настоящий обзор ставит своей целью понять, как федеральное законодательство, разработанное Министерством экономического развития и торговли и другими федеральными ведомствами, отражается на повседневной жизни и чем обусловлена разная скорость реализации реформы в разных регионах и ведомствах. Результаты исследования могут рассматриваться в качестве *ex post* оценки «пакета законов Грефа» и того, насколько официальные представители адаптировались к новому законодательству и каковы стимулы, побуждающие их внедрять новую систему регулирования. В рамках продолжающейся административной реформы данное исследование может способствовать оценке инициатив по внедрению стандартов деятельности для федеральных и региональных ведомств. В целом обзор представляет собой ресурс для политиков, принимающих решение на федеральном уровне, поскольку вскрывает институциональные связи между законодательством и осуществлением политики на местах.

Конкретно, данное исследование:

1. дает статистические проверяемые оценки причин неравномерного внедрения институциональной реформы на региональном уровне.
2. оценивает показатели работы по внедрению стандартов деятельности (например, внедрение практики «одного окна», упрощенных процедур лицензирования и регистрации).
3. обнаруживает узкие места в процессе осуществления реформ и рекомендует осуществимые с административной точки зрения меры по совершенствованию процедур.
4. рассматривает различные тенденции при осуществлении административного регулирования на ведомственных и региональных уровнях.

Ниже предлагается обзор исследований реформы по снижению административных барьеров, основные элементы анкеты, подготовленной для исследования, и излагаются основные результаты. Более подробное описание ответов на вопросы анкеты содержится в Приложении Б.

Обзор исследований хода осуществления реформы

Мониторинг административных барьеров, осуществленный ЦЭФИРОм

Проект Мониторинга административных барьеров, осуществленный ЦЭФИРОм совместно с Всемирным банком в ходе шести опросов предпринимателей в 2002-2006 гг., обнаружил явную неравномерность в осуществлении реформ на региональном уровне. Основной вывод раунда 1 опросов в 2002 году состоял в том, что ситуация в плане регулирующей нагрузки во всех сферах федерального регулирования явно не соответствовала целям, заявленным в новых законодательных актах. Раунд 2, проведенный в 2002 г., отметил значительное улучшение в плане инспекций и лицензирования. Эти результаты в основном подтвердил и раунд 3. Раунды 4, 5 и 6 выявили дальнейшее снижение большинства административных барьеров на пути развития и создания малых предприятий. Более того, в каждом из последующих раундов (раунды 2-5) опрошенные отмечали важность такого фактора как честная конкуренция между предприятиями, что свидетельствует о повышении интереса к этим проблемам со стороны предпринимателей. В раундах 5 и 6 респонденты впервые назвали конкуренцию между предприятиями в качестве более серьезной проблемы, чем уровень налогов.

По результатам раунда 6 мы можем констатировать улучшение в следующих сферах:

1. Значительное увеличение сроков действия лицензий, которые практически достигли показателей, предусмотренных законодателями.
2. Большинство контрольно-надзорных органов сократили количество необоснованных незапланированных проверок.
3. Сократилось общее количество проверок, главным образом в результате сокращения количества проверок со стороны Росздравнадзора.
4. Значительно уменьшилось давление со стороны чиновников с целью вымогания взяток при продаже и аренде земли; обе эти процедуры стали более прозрачными.

Впервые честная конкуренция была отмечена бизнесом в качестве более серьезной проблемы, чем экономическая нестабильность. Эта проблема была поставлена на второе место по важности после проблемы частых изменений законодательства. В то же время отмечалось некоторое снижение результатов в осуществлении регулирования на федеральном уровне.

1. Увеличилась роль личных связей в процессе регистрации; к ним прибегали 20% фирм в 2006 году.
2. Увеличилась доля проверок со стороны лицензирующих органов, что увеличило финансовые издержки фирм.

3. По мнению руководителей фирм, проверки, в особенности налоговые проверки, сейчас представляют собою более серьезную проблему для бизнеса, чем в 2004 году.
4. По мнению руководителей фирм, положение с коррупцией и нечестной конкуренции значительно ухудшилось.

Раунд 6 выявил также ряд тревожных тенденций, в частности, согласно субъективным ощущениями предпринимателей, усилились проблемы, связанные с коррупцией и неравными условиями игры, что ограничивает рост и развитие среднего и малого бизнеса.

В то же время ответы на вопросы количественного характера показывают, что многие принципы нового законодательства по-прежнему нарушаются. Регистрация нередко занимает больше, чем положенные по закону 5 дней; по-прежнему от фирм требуют предоставления большего количества разрешений, заявлений и документов, чем это обусловлено законодательством; проверки проводятся чаще, чем это положено по закону и иногда с явными нарушениями. На осуществление реформы дерегулирования в регионах статистически значимое влияние оказывают 5 важных институциональных факторов: прозрачность администрации, борьба с коррупцией, распространение Интернета и доступ к другим независимым источникам информации, наличие в регионе влиятельного отраслевого лобби и налоговых стимулов. Эти факторы связаны с ускорением процесса реформ в части регулирования входа на рынок и регулирования деятельности уже существующих предприятий.

За последние годы Правительством было выдвинуто несколько инициатив по дальнейшему снижению административного давления на бизнес. Продолжается реформа технического регулирования. Хотя предстоит еще многое сделать, общее направление дискуссии на государственном уровне сейчас переместилось на возможность замены разрешительной системы процедур на уведомительную. Важным шагом на пути дебюрократизации явились недавние инициативы по снижению налога на землю и выкуп помещений малыми предприятиями. В этих условиях особое значение приобретает работа по созданию более эффективных механизмов осуществления федеральных реформ на местных уровнях.

Вставка 1. Новое законодательство о государственном контроле. Особенности осуществления государственного контроля в период кризиса. Мораторий на плановые проверки, ужесточение налогового контроля

За прошедшее десятилетие был принят целый ряд мер, направленных на сокращение избыточного государственного вмешательства в экономику, повышение качества регулирования и эффективности деятельности органов исполнительной власти, в том числе в сфере государственного контроля (надзора).

Вместе с тем, несмотря на все предпринятые усилия, чрезмерное административное давление на экономику остается одним из главных факторов, сдерживающих ее развитие. При этом значительное число административных барьеров сконцентрировано как раз в области государственного контроля (надзора), а наибольшие проблемы избыточные бюрократические ограничения и произвол контролеров всех уровней создают для малого и среднего бизнеса – сектора экономики, который является базой для развития предпринимательской активности.

Осознание необходимости дальнейшего сокращения административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности вылилось в разработку и принятие в конце 2008 года «нового пакета» законов по дебюрократизации. В первую очередь, это Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который вступает в силу с 1 июля 2009 года и заменяет теряющий силу закон о государственном контроле № 134-ФЗ. Другой закон, имеющий самое непосредственное отношение к осуществлению мероприятий по государственному контролю и уже вступивший в силу, – Федеральный закон от 26 декабря 2008 года

№ 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности».

Принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее также – Закон № 294-ФЗ) имело целью устранение основных недостатков, выявленных в ходе практики применения Закона № 134-ФЗ. Согласно пояснительной записке – это отсутствие существенных изменений в количестве мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов и временных издержках хозяйствующих субъектов при их проведении, что, в свою очередь, стало следствием недостаточной эффективности сложившейся системы контроля (надзора), несоответствия методов государственного контроля его задачам и отсутствия единой идеологии.

Новый закон расширяет и уточняет категориальный аппарат, в частности, вводит понятия муниципального контроля, проверки, уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности, экспертов и экспертных организаций. Уточнения коснулись, в частности, и самого понятия государственного контроля (надзора), который, согласно закону, осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Очень важно, что подведомственные организации не наделены полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора).

Изменен состав принципов защиты прав предпринимателей при осуществлении контроля (надзора). Однако и тут вектор изменений не поддается однозначной оценке. С одной стороны, появились такие новые принципы, как преимущественно уведомительный порядок осуществления отдельных видов деятельности, недопустимость проверки исполнения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольными органами, разграничение полномочий между контрольными ведомствами федерального и регионального уровня. Трансформирован принцип недопустимости взимания платы за проведение мероприятий по контролю путем исключения из него изъятия, предполагавшего возмещения предпринимателями расходов на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Последнее, несомненно, позитивное изменение, однако, является заслугой не законодателя, а Конституционного Суда РФ, постановлением которого еще летом 2008 года соответствующие положения Закона № 134-ФЗ о взыскании с предпринимателей расходов на экспертизы и исследования признаны не соответствующими Конституции РФ и утратили силу с 1 января 2009 года.

С другой стороны, перечень принципов сократился как по сравнению с Законом № 134-ФЗ, так и с первоначальной редакцией проекта нового закона о контроле (надзоре). Например, исчезли положения об установлении обязательных требований законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, недопустимости непосредственного получения контрольно-надзорными органами отчислений от сумм, взысканных с предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю. Но и это еще не все: два принципа были и вовсе «испорчены». Описанное ниже кардинальное изменение их смысла может оказаться еще более опасным, чем простое исключение таких положений из текста закона.

Закон № 134-ФЗ закреплял открытость и доступность нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора), а проект нового закона даже усиливал этот принцип, дополнив его безвозмездностью таких актов. В итоге в Законе № 294-ФЗ появилась норма об открытости и доступности документов, содержащих обязательные требования, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством. Это не только противоречит той простой логике, что исполнять установленное государством требование можно только ознакомившись с ним, но и означает легитимизацию бизнеса на регулировании, ярчайшим примером которого является процветающая сегодня торговля стандартами ГОСТ Р, а также другими ведомственными документами, содержащими обязательные требования. А заодно дает законное оправдание для нового витка барьеростроительства и серьезную предпосылку дальнейшего роста коррупции. Представляется, что уже сейчас есть все основания ставить вопрос о необходимости официальной оценки в установленном порядке соответствия указанного положения Конституции РФ.

Предварительная оценка перспектив сокращения административного давления на предпринимателей в связи с принятием Закона № 294-ФЗ наиболее адекватное выражение находит в тезисе о том, что целый ряд принципиальных нововведений уже на уровне текста закона либо содержит нормы, потенциально снижающие ожидаемый антибюрократизационный эффект, либо прописан недостаточно детально и требует уточнения на уровне подзаконных актов. И то и другое чревато недостижением цели совершенствования правового регулирования и решения проблем в области контроля и надзора.

Так, переход с разрешительного на уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности содержит серьезный потенциал сокращения издержек входа на рынок. Причем, в случае успешной апробации заложенной в законе схемы, в перспективе возможно ее распространение и на другие виды деятельности. С другой стороны, как указывалось выше, запрет на получение предпринимателями разрешений, заключений и иных документов установлен только в отношении согласований со стороны органов государственной власти и местного самоуправления и не распространяется на иные, в том числе подведомственные и аффилированные, организации.

Пример «недоработки» второго типа – нормы, касающиеся привлечения к проведению мероприятий по контролю экспертов и экспертных организаций. Закон устанавливает лишь требование по аккредитации таких граждан и организаций в порядке, определяемом Правительством РФ, но не содержит ни положений, ни указаний на порядок их привлечения к проверкам.

Другие исследования

Влияние законодательной реформы в России на бизнес было предметом изучения целого ряда организаций. Так например, в первый год осуществления реформы исследование было проведено Консультативной Службой по Иностранным Инвестициям (КСИИ). В нем отмечалось, во-первых, что частный бизнес был вполне удовлетворен процедурой регистрации, хотя она могла бы быть и более эффективной. Как и большинство исследований, посвященных реформе, исследование КСИИ издержек по преодолению административных барьеров 2002 года выявило значительный разброс показателей с точки зрения финансовых и временных издержек регистрации между различными регионами. По-прежнему в России регистрация занимала больше времени, чем в других странах. Исследование также выявило наличие издержек помимо законодательно-регулируемой выдачи платы за лицензию. Обследование, проведенное КСИИ в Томской области, выявило, что представители большинства фирм оценивает работу налоговых органов как относительно удовлетворительную. Представители фирм отмечают, что уровень взяточничества был ниже, чем в других ведомствах, хотя и не все случаи докладывались.

В соответствии с обследованием 2002 г., проведенным Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства (НИСИП), респонденты, признававшие роль Федерального закона №134 в обнаружении нарушений со стороны проверяющих (хотя таких респондентов было меньшинство), оценивали эту роль отрицательно, заявляя, что она лишь усложняет работу инспекторов. Обследование контрольно-надзорных ведомств показало, что многие инспекторы не заметили влияние реформ: около половины респондентов не могли ответить на этот вопрос, одна четверть согласилась с тем, что реформа не привела к каким-либо изменениям, около 18.8% отметили снижение негативного влияния контролирующих ведомств на работу бизнеса, в то время как 6%, напротив, отметили увеличение негативного влияния. Один из основных результатов исследования состоял в том, что хотя закон, по-видимому, не повлиял на эффективность проверок, он повлиял на взаимоотношения между предпринимателями и инспекторами. Влияние это было разным по направленности и масштабу в разных фирмах, что может быть связано с изначальным качеством контрольных процедур и степенью соблюдения положений закона соответствующими контрольными ведомствами. Проведенный НИСИП опрос фирм показал, что последние считают негативные факторы (такие как некомпетентность инспектора, необходимость использования личных связей, отсутствие информации, нетактичное поведение, неудобный график проверок и т.д.) довольно редким явлением в процессе лицензирования и проверок. В целом фирмы отметили, что реформа повлияла на процедуры инспекции, лицензирования и сертифицирования в одном и том же направлении. Почти все опрошенные фирмы отметили, что возможность обращения к специальным консультационным фирмам за помощью в прохождении процедур явилась положительным фактором в отношении

всех указанных процедур, в то время как изменения в уровне коррупции имели негативные последствия.

В своем исследовании НИСИПП предлагал представителям бизнеса оценить меры по дерегулированию, осуществляемые Правительством, с целью оценки качества реформы. В среднем в трех вышеупомянутых городах отношение к реформе было нейтральным: представители фирм заявили, что положение дел не улучшилось и не ухудшилось. Напротив, в Санкт-Петербурге 30% опрошенных заявили, что действия государства в этой области затрудняли деятельность фирм, а 37% заявили, что эти действия затрудняли работу фирм весьма значительно. Оказалось, что из всех исследованных городов наибольшему административному давлению бизнес подвергается в Санкт-Петербурге.

Исследование НИСИПП показало также, что действия государства по снижению барьеров для бизнеса оказались более эффективными на уровне средних и малых предприятий, чем на уровне крупных фирм. Таким образом, административные барьеры на пути развития по-прежнему высоки. Это, однако, может объясняться субъективностью оценок и таким образом позитивное отношение среднего и малого бизнеса к реформе может рассматриваться как адекватная оценка нынешней ситуации. Негативная реакция крупного бизнеса может быть связана с негативным представлением об административных барьерах в прошлом.

Исследование КСИИ барьеров для инвестиций в трех регионах России в 2004 году показало, что упрощенная система налогообложения, введенная изменениями в налоговом законодательстве, действительно пошла на пользу малому и среднему бизнесу. Обследование КСИИ результатов первых трех лет реформ свидетельствует о весьма скромном прогрессе в снижении административных барьеров. Основные три проблемы, существовавшие до реформы, так и остались: отсутствие конкуренции, неполное соблюдение законодательных норм и практика создания собственных консультационных фирм при ведомствах. В своем докладе КСИИ указывает, что на момент проведения исследования многие государственные ведомства, страдавшие от недостатка государственного финансирования, предлагали специальные консультационные услуги.

Заморонова и др. (2004) связывают недостаточную эффективность пакета законов с его «процедурным» характером. Авторы подчеркивают, что следующим важнейшим шагом реформы было принятие закона «О техническом регулировании», который может рассматриваться в качестве первой ступени в ограничении административного давления на бизнес не путем регулирования процедур, а путем изменения самого характера государственного контроля над бизнесом.

Структура опроса

Анкета

Задача настоящего исследования – понять, как федеральное законодательство, разработанное МЭРТ и другими федеральными ведомствами, реализуется в каждодневной практике регионов и ведомств и почему осуществление реформы проходит с неодинаковой скоростью в разных регионах и ведомствах.

Инструментом исследования явилась анкета, предложенная представителям шести государственных ведомств и региональных администраций в ходе очного интервью.

Разрабатывая анкету, мы опирались на опыт ряда аналогичных исследовательских проектов по вопросу реформы государственной власти. Некоторые вопросы были непосредственно заимствованы из указанных исследований. Список их приводится в Приложении А.

Для придания более четкой направленности вопросам, предлагаемым респондентам, было разработано несколько вариантов анкеты по разным измерениям. Учитывая значительные различия в характере работы семи государственных ведомств и в характере регулирования соответствующей сферы, мы предложили три варианта анкеты: один для лицензирующих и инспекционных органов, один для налоговых ведомств и один для регистрационных отделов налоговых ведомств. Затем мы создали два варианта анкеты для каждого из указанных типов ведомств: для рядовых работников и для руководителей. Такое разделение представлялось необходимым поскольку, с одной стороны, на некоторые вопросы может отвечать только руководитель, а с другой стороны, некоторые вопросы касаются только инспекторов низового уровня. Для рядовых работников мы включили вопросы по каждодневной деятельности в области проверок, лицензирования и регистрации, включая подробные вопросы об объеме проводимой работы и о непосредственном влиянии реформ на их деятельность. Для руководителей вопросы касаются, прежде всего, кадровой политики, т.е. приема на работу и увольнения, а также административных и контрольных функций, таких как разрешение конфликтов между инспекторами и бизнесом.

Таким образом, наша анкета имеет шесть вариантов, хотя между ними много общего:

- *Для рядовых работников отделов регистрации налоговых органов.*
- *Для руководителей отделов регистрации налоговых органов.*
- *Для рядовых работников лицензирующих и контрольных органов.*
- *Для руководителей лицензирующих и контрольных органов.*
- *Для рядовых работников налоговых инспекций.*
- *Для руководителей налоговых инспекций.*

Анкеты предназначены для сбора информации по семи основным темам.

А. Реформа

Этот раздел призван выявить мнение респондентов о реформе государственного регулирования, начатой в 2001 году. Респондентам предлагается высказать мнение относительно реформы, как повлияла реформа на деятельность их организации, и обеспечена ли она финансами и кадрами.

Этот раздел имеет следующие подразделы:

- а. Общее отношение к реформам.
- б. Как изменилась работа организации в результате реформ.
- в. Изменения в законодательстве, связанные с реформами.
- г. Отношение к будущим реформам.

В последующем анализ этой информации использовался для оценки влияния субъективных взглядов и организационных изменений на соблюдение ведомствами нового законодательства.

Б. Информация о трудовом опыте и нынешнем положении респондента

Этот раздел призван собрать информацию о предыдущем трудовом опыте респондента и его нынешней работе. Эта информация будет использоваться, во-первых, для учета некоторых личных характеристик респондентов и, во-вторых, для ответа на вопрос, могут ли различия в успешности осуществления реформ объясняться характером профессиональной карьеры представителей, например, является ли предыдущий опыт работы в частном секторе положительным фактором в его работе в качестве государственного чиновника.

В. Информация о работе организации

Этот раздел анкеты призван извлечь информацию о степени свободы в принятии решений и характере взаимодействия между подчиненными и руководителями в организации, а также информацию о ротации кадров, служебном повышении, принятии на работу и системе взысканий. Эта часть имеет следующие подразделы:

- а. Регулирование работы.
- б. Независимость организации от внешних чиновников.
- в. Сертификация и обучение работников.
- г. Движение кадров внутри организации.

В последующем анализе эта информация используется для оценки влияния системы субординации и контроля внутри организации и структуры стимулов на продвижение реформы регулирования.

Г. Взаимодействие организации с бизнесом, обществом, государством

Этот раздел содержит вопросы о миссии организации респондента, о процедурах взаимодействия между регулирующими органами, с одной стороны, и обществом и бизнесом, с другой. Респондентам также предлагается оценить эффективность обращения бизнеса в различные официальные инстанции для разрешения споров. В последующем анализе ответы этого

раздела будут использованы для оценки влияния правил, определяющих взаимодействие и обратную связь, на регулирование соблюдения официальными представителями законодательных норм.

Д. Оценка деятельности организации, в которой работает респондент

Этот раздел посвящен вопросам эффективности работы организации и привлекательности работы в государственном секторе в целом. Он содержит два подраздела:

- а. Факторы эффективности.
- б. Привлекательность работы в государственном секторе.

Респондентам предлагается назвать, какие факторы оказывают негативное влияние на эффективность работы их организаций. Они также сообщают о том, как контролируется эффективность внутренними и внешними инспекторами и о финансовом положении их организации. На аналитической стадии проекта эта информация используется для оценки влияния внутреннего управления и внешнего контроля на внедрение реформ на местном уровне. Во второй части данного раздела респондентам предлагается назвать факторы, связанные с работой государственного сектора, выделив те из них, которые, прежде всего, предопределили их выбор в пользу работы в государственном секторе.

Е. Специальные вопросы для отдельных типов регулирования

Этот раздел состоит из трех частей, соответствующих типам регулирования:

- а. Инспекции.
- б. Лицензирование.
- в. Регистрация.

В этом разделе респондентам из контрольно-надзорных органов предлагается высказаться по поводу процедур составления списков плановых проверок, количества проверок, в которых они участвуют в течение года, и как часто в ходе проверок обнаруживаются нарушения со стороны бизнеса. Представителям лицензирующих органов предлагается оценить, как часто предприятия подают неправильно оформленные документы, сколько времени требуется для получения лицензии. В части регистрации респондентам предлагается оценить уровень нарушений правила «одного окна» и продолжительность процедуры регистрации.

Ж. Уровень коррупции

В этом разделе содержатся вопросы, косвенно побуждающие респондентов высказать свое отношение к коррупции. Ответы используются в анализе для оценки того, в какой мере коррупция сдерживает осуществление реформы дерегулирования.

З. Информация о респонденте

Этот раздел состоит из двух подразделов:

- а. Личные данные.
- б. Информация о доходах респондента.

Ответы в этом разделе будут использованы как индивидуальные контрольные переменные в микроэкономическом анализе по ведомствам и регионам.

Анкета включает несколько вариантов в соответствии со спецификой того или иного ведомства:

- Вариант, предназначенный для органов налоговой регистрации, включает вопросы о существующей процедуре регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и перспективах реформирования этих процедур. Включены вопросы о новой процедуре «одного окна» при регистрации и о наличии проблем при регистрации заявлений. Ряд вопросов связан с результатами преобразования Регистрационной палаты в современное Налоговое управление
- Вопросы, связанные с процедурой подготовки и проведения инспекций, включены в вариант анкеты для лицензионных и инспектирующих органов. Включены вопросы о том, как влияют инспекции и лицензирование на бизнес и общество, и облегчила ли реформа деятельность инспекторов.
- Поскольку налоговые инспекции оказались вне действия трех основных законов, принятых в связи с реформой, вопросы об изменениях в налоговом кодексе, наиболее тесно связанные с реформой, включены в вариант анкеты для налоговых инспекций. Ряд вопросов касается процедур и практических аспектов осуществления налоговых проверок. Особое внимание уделяется случаям наложения штрафов и принципам выбора фирм в качестве объектов проверок.

Обследованные государственные учреждения

Из всего спектра контрольно-надзорных органов нами выделено семь с тем, чтобы обеспечить разумное количество представителей в каждом из обследуемых органов. При выборе ведомств в качестве объектов обследования применялись следующие критерии. Во-первых, представители ведомств должны быть знакомы с тремя основными типами регулирования: регистрация, лицензирование и инспекции. Далее эти ведомства должны иметь достаточно крупные региональные отделения с тем, чтобы обеспечить минимально необходимое количество представителей для опроса. При прочих равных условиях выбирались конкретные ведомства, наиболее часто упоминавшиеся представителями малого и среднего бизнеса в течение шести раундов мониторинга административных барьеров, осуществленного ЦЭФИРОм.

Были опрошены представители следующих федеральных ведомств и одного отдела региональной администрации:

Государственная пожарная инспекция

Государственная пожарная инспекция (ГПИ) существует внутри Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации. Ее нынешняя структура утверждена Указом №820 Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. Она состоит из четырех административных уровней:

Федеральное управление государственной пожарной инспекции, непосредственно подчиненное Министерству по чрезвычайным ситуациям; управление в Федеральных округах; региональные управления в субъектах Российской Федерации, в свою очередь имеющие специализированные отделы; и, наконец, местные инспекции и отделения. Организационная структура имеет небольшие различия в Москве, Московской области, Санкт Петербурге, Ростове-на-Дону и Красноярске в связи с наличием специальных региональных и муниципальных подразделений и управлений. ГПИ отвечает за проведение проверок с целью обеспечения противопожарной безопасности и соблюдения соответствующих норм. В соответствии с Федеральным законом №232 от 18 декабря 2006 года ГПИ более не отвечает за проверку новых зданий и строительных площадок, поскольку эта обязанность передана Ростехнадзору и Государственной строительной инспекции. В последующем изложении ГПИ будет обозначаться как Пожарная инспекция, имея в виду инспекции, подведомственные ГПИ.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) подведомственна Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Служба состоит из федерального управления и региональных управлений субъектов Российской Федерации. Служба создана Министерством здравоохранения и социального развития Постановлением №205 от 22 ноября 2004 года. Росздравнадзор отвечает за лицензирование, регистрацию и надзор за фармацевтическим производством, медицинской деятельностью и технологией, а также мониторингом санитарно-эпидемиологических условий. Далее Служба будет обозначаться как Росздравнадзор.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) подотчетна Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Служба состоит из региональных оперативных управлений в субъектах Российской Федерации и межрегиональных управлений в Федеральных округах. Кроме того, существуют отдельные управления по атомной и радиационной безопасности в Федеральных округах и Управление информатики и защиты информации в городе Москве. Служба официально создана в ее нынешнем виде в соответствии с Указом Президента №724 от 12 мая 2008 г. Ростехнадзор отвечает за лицензирование и проверки бизнеса и промышленности с целью обеспечения безопасности труда в промышленности и на рабочем месте. В ее полномочия входят лицензирование использования опасных взрывчатых и химических веществ. Ростехнадзор также контролирует такие виды деятельности как перепланировка офисов, безопасная работа агрегатов, безопасность строительства и расследование промышленных аварий. В дальнейшем Ростехнадзор.

Федеральная служба по защите прав потребителей и санитарно-эпидемиологического благополучия

Федеральная служба по защите прав потребителей и санитарно-эпидемиологического благополучия (Роспотребнадзор) подведомственна Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Служба состоит из региональных управлений и их офисов и отделений в городах и округах. Служба была создана в соответствии с Указом Президента №314 от 9 марта 2004 года, когда была утверждена ее нынешняя структура. До реструктуризации она называлась Санэпиднадзор. Основная задача Роспотребнадзора – лицензирование, проверка и регистрация медицинских учреждений, производства и импорта продовольствия, инфекционных больниц и технологических источников ионизирующей радиации. В дальнейшем Роспотребнадзор.

Федеральная служба по труду и занятости

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) подведомственна Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Служба состоит из региональных управлений и девяти межрегиональных управлений в целях регулирования коллективных трудовых споров. Роструд был создан в соответствии с Постановлением Правительства №324 от 30 июня 2004 года. Задача Службы – обеспечение соблюдения трудовых прав и свобод, включая право на безопасный труд. Служба отвечает за соблюдение трудового законодательства, включая положения о наличии законных договоров найма и законности увольнений и других практик. В этих целях Служба проводит проверки. В дальнейшем Служба будет обозначаться как Трудовая инспекция, имея в виду подведомственные ей инспекции.

Федеральная налоговая служба

Федеральная налоговая служба (ФНС) подведомственна Министерству финансов Российской Федерации. Служба состоит из Федерального управления, региональных управлений в субъектах Российской Федерации и инспекций в городах и округах. На том же организационном уровне существуют межрегиональные инспекции. Наконец, существует небольшое количество межрегиональных управлений по крупным налогоплательщикам. ФНС была создана Указом Президента №1635 от 23 декабря 1998 г. Одна из задач Службы – регистрация вновь создаваемых юридических лиц и организаций. Она также отвечает за инспекции предприятий на предмет соблюдения Налогового кодекса и соответствующих законодательных актов и аудит налоговых документов. В дальнейшем ФНС будет обозначаться как Налоговая инспекция, имея в виду инспекции, находящиеся в ведении ФНС.

Региональные или местные администрации

Для целей настоящего исследования региональная администрация означает отделение региональной администрации, предоставляющее лицензионные услуги по алкогольной продукции, медицинскому оборудованию и металлолому. Эти отделения подотчетны региональным или муниципальным администрациям. Они децентрализованы и состоят из нескольких инспекторов в городах и регионах. Отделения были созданы в соответствии с

Федеральным законом №128 от 8 сентября 2001 года. Эти отделения отвечают только за процедуру лицензирования предприятий, производящих алкоголь, медицинское оборудование и имеющих дело с металлоломом. В дальнейшем региональные администрации будут называться «местные администрации».

Опрос

Проведения опроса госслужащих ЦЭФИР заказал фирме, специализирующейся на социологических исследованиях – «Фонду региональных исследований». Фирма хорошо зарекомендовала себя при проведении опросов, имеет широкую региональную сеть, знакома с принципами административной реформы, поскольку проводила основную работу по опросам по заказу ЦЭФИРа в ходе осуществления четырех раундов Мониторинга административных барьеров в 2002-2006 гг. Обследование проводилось в форме очных интервью. Не менее 10% проведенных интервью проверялись по телефону впоследствии.

Чтобы заручиться согласием представителей регулирующих органов отвечать на вопросы анкеты, были получены соответствующие письма поддержки от соответствующих федеральных министерств и местных губернаторов, которые были направлены в региональные офисы ведомств местных администраций.

Учитывая поддержку федеральных ведомств, большинство респондентов с готовностью приняли участие в опросе. Однако активность участия оказалась ниже ожидаемой в Алтайском крае, Курганской области, Нижегородской области, Сахалинской области, в Республике Северная Осетия и в Челябинской области либо в связи с бюрократическими препонами на пути обследования, либо в связи с недостаточным количеством работников в соответствующих ведомствах. Для компенсации дефицита респондентов в этих регионах было увеличено количество опрошенных в Красноярском крае, Москве, Московской области и Санкт Петербурге. Количество опрошенных по ведомствам и регионам приведено в Таблице 1.

Таблица 1. Процент ответивших по регионам и ведомствам

	Местная администрация	Налоговая инспекция	Пожарная инспекция	Росздрав надзор	Ростехнадзор	Роспотреб надзор	Роструд
Алтайский край	100	100	100	100	100	0	100
Амурская область	100	100	100	100	100	100	100
Калужская область	100	100	100	67	120	100	100
Краснодарский край	100	100	100	100	100	100	100
Красноярский край	45	100	100	100	100	150	150
Курганская область	0	100	100	30	100	100	100
г. Москва	127	73	113	87 ²	100 ³	125	100
Московская область	127	133	100			100	127
Нижегородская область	67	100	100	0	100	100	100
Новосибирская область	127	100	100	73	100	100	100

Пермский край	129	100	100	67	109	117	100
Приморский край	100	100	100	100	100	100	100
Республика Кома	100	100	100	67	110	100	117
Республика Сев. Осетия	50	100	100	100	100	100	100
Ростовская область	100	100	100	91	109	100	100
Самарская область	100	100	100	60	133	107	107
г. Санкт-Петербург	107	113	100	100	100	100	100
Сахалинская область	100	100	100	83	100	100	100
Смоленская область	100	100	100	100	100	100	100
Челябинская область	20 ¹	100	107	80	100	100	100

Комментарии:

1. Низкий процент ответивших в местной администрации Челябинской области связан с тем, что письма в поддержку опроса из вышестоящих органов были переправлены в неправильный отдел.
2. Росздравнадзор в г. Москва и Московской области представлен единым территориальным органом.
3. Ростехнадзор в г. Москва и Московской области представлен единым территориальным органом.

Труднее всего было проводить опросы в органах местных администраций, поскольку структура местных лицензирующих органов не одинакова в разных регионах, в связи с чем невозможно было гарантировать, что письмо поддержки достигнет руководителя лицензирующего органа в каждом регионе. В связи с этим на проведение опросов в этих органах потребовалось больше времени, чем первоначально планировалось.

Кроме того, в связи с недостаточным количеством работников в лицензирующих отделах местных администраций и отделов Росздравнадзора количество опрошенных в них оказалось меньше, чем ожидалось. Более того, органы Роспотребнадзора в Алтайском крае и Нижегородской области отказались участвовать в опросе.

Общее количество опрошенных составило 1430, т.е. на 5% меньше, чем запланировано (1500). Из общего количества респондентов 13% являлись руководителями, а остальные 87% их подчиненными. В таблицах 2 и 3 соответственно приведено распределение респондентов по ведомствам и регионам.

Таблица 2. Распределение выборки по регулирующим органам

Ведомство	# респондентов	% выборки
Ростехнадзор	216	15
Роспотребнадзор	223	16
Роструд	225	16
Росздравнадзор	149	10
Роспожарнадзор	221	15
Налоговая инспекция	215	15
Местная администрация	181	13

Таблица 3. Распределение выборки по регионам

Регион	# респондентов	% выборки
Алтайский край	44	3.1
Амурская область	52	3.6
Калужская область	54	3.8
Краснодарский край	64	4.5
Красноярский край	88	6.2
Курганская область	51	3.6
г. Москва	85	5.9
Московская область	92	6.4
Нижегородская область	82	5.7
Новосибирская область	102	7.1
Пермский край	84	5.9
Приморский край	52	3.6
Республика Коми	52	3.6
Республика Сев. Осетия	49	3.4
Ростовская область	77	5.4
Самарская область	102	7.1
г. Санкт-Петербург	106	7.4
Сахалинская область	51	3.6
Смоленская область	54	3.8
Челябинская область	89	6.2

Результаты

Краткое изложение результатов опроса

Кроме сведения данных опроса в таблицы, был проведен анализ вариативности ответов по регионам и ведомствам, с контролем на индивидуальные характеристики респондентов. С учетом данных опроса были выбраны следующие индивидуальные факторы контроля для обеспечения экзогенности независимых переменных в нашем анализе:

- Возраст респондента (логарифм)
- Пол респондента (0 для женщин и 1 для мужчин)
- Образование респондента (логарифм количества лет обучения)
- Национальность респондента (0 – русский и 1 все иные)
- Место рождения (0, если респондент родился вне региона, в котором он в настоящее время работает, 1 во всех остальных случаях)
- Служебное положение респондента (0 для подчиненного и 1 для руководителя ведомства или его заместителя)
- Количество лет, проработанных в данной организации (логарифм)
- Фиктивная переменная «религия» (мы различаем православных христиан, мусульман, католиков, протестантов, неверующих, атеистов, агностиков и прочих).

Для оценки региональных и ведомственных эффектов ответов на конкретные вопросы и степени их достоверности использовалась следующая методология. Во-первых, средние величины по выборке вычитались из всех контрольных переменных. Затем ответы на вопрос регрессировались на контрольные переменные и фиктивные региональные и ведомственные переменные. Оцененные коэффициенты при этих фиктивных переменных и используются в качестве региональных и ведомственных эффектов в отношении конкретного вопроса. Оценка значимости этих коэффициентов используются в качестве оценки значимости соответствующих региональных и ведомственных эффектов по сравнению со средним по выборке. Экзогенные индивидуальные контрольные переменные используются для обеспечения независимости оцениваемых региональных и ведомственных эффектов от различий в структуре выборок по ведомствам и регионам.

В приложении Б приводится результат такого анализа по каждому включенному в анкету вопросу. Там же приводятся результаты регрессионного анализа по тем вопросам, где по крайней мере одна контрольная переменная оказала значительное влияние на ответы. Интервалы доверия коэффициентов по региональным и ведомственным показателям оцениваются на уровне 95%. Приводится графическая иллюстрация влияния региональных и ведомственных факторов в ответах на вопросы в том случае, если хотя бы один региональный или ведомственный фактор значительно отличался от среднего показателя по выборке. В тех

случаях, когда представителям того или иного ведомства не был задан тот или иной вопрос, соответствующая графа данных по этому ведомству отсутствует. Ниже излагаются основные результаты исследования.

Индивидуальные характеристики респондентов

Две трети респондентов – уроженцы того региона, в котором они работали на момент опроса. Средний возраст респондентов -- 43 года, средний стаж работы в регионе – 18 лет. В Пожарной инспекции работники в среднем на 10 лет моложе, и у них меньше стаж работы в регионе.

Подавляющее большинство респондентов во всех органах имеют высшее образование. Огромное большинство, 90%, считают себя русскими по национальности (лишь в Республике Северная Осетия доля этнических русских ниже среднего и составляет 20%). Такой же высокий процент респондентов считает себя православными христианами.

В первой половине 2008 года средняя зарплата респондентов составляла 17 000 рублей в месяц. Подавляющее большинство респондентов (95%) считают, что они зарабатывали бы больше в частном бизнесе. Основная часть семейного дохода респондентов (74%) обеспечивается заработной платой респондента по основному месту работы. Еще 2% добавляют заработки на втором месте работы. Доходы от сдачи в аренду собственности или инвестиций составляют незначительную часть семейного дохода среднего респондента. Премии в среднем составляют 27% годового дохода. В этом отношении существуют большая дисперсия по разным ведомствам; доля премиальных в семейном доходе колеблется от 17% в Пожарной инспекции до 35% в Налоговой инспекции.

Структура заработков государственных служащих в организациях респондентов приблизительно такова: 30% годового дохода составляет основная зарплата; выплаты за классный чин, по словам респондентов, составляют 10%, 22% приходится на ежемесячные дополнительные выплаты и 12% на прочие дополнительные заработки; доплаты за экстремальные условия работы составляют 11% и доплаты за стаж – 10% годового дохода.

Реформа

Отношение к реформам

Чтобы выявить отношение респондентов к пакету реформ, мы спрашивали их, поддерживают ли они те или иные конкретные реформы.

Что касается реформы в целом, три четверти респондентов (75%) считают, что это шаг в правильном направлении. Респонденты из Ростехнадзора более сдержанно относятся к реформам, чем респонденты в целом, а представители Росздравнадзора и Налоговой инспекции настроены более позитивно. Ответы на этот вопрос представлены на Рис.1.



Рис 1 Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, насколько проведенная реформа - это шаг в правильном направлении?»

Из мер пакета по снижению административных барьеров, получивших наибольшую поддержку респондентов, следует назвать введение процедуры «одного окна» при регистрации. Лишь 5% респондентов были против или категорически против нее. Высокой поддержкой среди респондентов пользуется и установление ограничений на количество плановых проверок. Большинство респондентов (80%) высказались в поддержку меры, ограничивающей частоту проведения проверок существующих малых предприятий – один раз в два года. Более половины респондентов (60%) высказались за продление сроков действия лицензий. 53% респондентов поддержали введение предельной продолжительности процедуры регистрации.

Однако некоторые реформы не получили поддержки большинства респондентов. В целом лишь немногим более половины респондентов (58%) не поддержали запрет на плановые проверки малых предприятий в течение первых трех лет их существования. Немногим менее половины респондентов (45%) высказались за сокращение списка лицензируемых видов деятельности. Более половины респондентов (63%) не поддержали реформу, ограничивающую продолжительность проверок.

Мы не обнаружили какой-либо четкой закономерности в вариации взглядов по ведомствам и регионам.

Поскольку инспекции налоговых органов не входят в один пакет реформ вместе с реформами других контрольно-надзорных органов, мы задавали представителям налоговой инспекции вопросы относительно их отношения к реформам непосредственно в связи с налоговыми проверками.

Большинство респондентов из налоговой инспекции (90%) высказались в поддержку ограничения количества выездных проверок (не более двух в год) для каждого отдельного

налогоплательщика. Однако это единодушие исчезает, когда респондента спрашивают, поддерживает ли он предложения по продолжительности работы выездных инспекций. Мнения разделились: 51% поддерживают ограничение продолжительности выездных инспекций до 3 месяцев в типичном случае. Другая же половина выступила против такого ограничения.

В то же время большинство респондентов (83%) поддержали новацию, допускающую проведение выездной проверки по месту нахождения налогового органа при отсутствии подходящего помещения у налогоплательщика. Точно так же большинство респондентов (77%) поддержали положение, по которому выездная проверка может быть отложена на срок не более шести месяцев.

Поэтому, хотя респонденты в целом поддерживают реформу по де бюрократизации, в то же время мы отмечаем ограниченный уровень поддержки более революционных аспектов реформ.

Организационная поддержка реформ

Чтобы определить, в какой степени реформа получала финансовую, организационную и другие виды помощи, мы попросили респондентов оценить различные виды помощи.

Большинство респондентов заявили, что реформа не получила поддержки (или получила недостаточную поддержку) с финансовой и организационной точек зрения, а также в плане инструкций и кадровой помощи.

Около 80% респондентов заявили, что реформа недостаточно финансировалась. Лишь 24.7% респондентов согласились с тем, что реформа получила организационную и техническую поддержку. 31.7% респондентов считают, что реформа была обеспечена методологическими материалами и 26.1% респондентов считают, что реформа была обеспечена квалифицированными кадрами. Мы обнаружили, что в целом представители Роспотребнадзора и Росздравнадзора говорили о значительно более высокой степени разных видов поддержки, в то время как представители Ростехнадзора, Инспекции по труду и Пожарной инспекции неизменно давали более негативные ответы. С точки зрения регионов лишь респонденты в Смоленской области отмечали более низкий уровень всех видов поддержки реформ.

Оценка последствий реформ

Следующая группа вопросов касалась восприятия последствий реформ. В этом отношении нами не обнаружено никакого единодушия среди респондентов. Ответы респондентов на вопрос, как изменилось административное давление на бизнес в результате реформ, разделились на три группы: 38% респондентов не отметили никаких перемен, иными словами реформа, по их мнению, не повлияла на степень административного давления на бизнес; 38% респондентов считают, что давление уменьшилось, и остальные 24% считают, что давление увеличилось. Ответы существенно варьируются по различным ведомствам, значительно больший процент респондентов из

Росздравнадзора, Ростехнадзора и Инспекции по труду считают, что административное давление увеличилось, в то время как значительно большая доля респондентов из Налоговой инспекции и Роспотребнадзора считают, что давление уменьшилось. На рис.2 представлена в обобщенном виде картина ответов на этот вопрос.



Рис 2. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, как в среднем изменилась административная нагрузка на бизнес в результате проведенной реформы?»

Аналогичным образом, среди респондентов отсутствует единое представление о том, изменились ли риски для населения в целом в результате осуществления реформы. Так, 41% респондентов считают, что риски увеличились, 22%, что риски уменьшились, а остальные 37% не видят какого-либо изменения в уровне рисков. Здесь также отмечены значительные колебания в ответах по различным ведомствам: значительно большее количество респондентов из Роспотребнадзора и Инспекции по труду отметили увеличение рисков, в то время как респонденты из Росздравнадзора отметили снижение рисков.

Изменения в организациях в результате реформ

Естественно, реформа привела к изменению работы регулирующих органов. Половина респондентов сказали, что в результате реформы в их организации уменьшилось количество работников. Одна треть респондентов сказали, что количество работников не изменилось, и лишь 15% сказали, что оно увеличилось. Дисперсия ответов по ведомствам значительна. Представители Роспотребнадзора и Ростехнадзора чаще говорили о том, что количество работников сократилось, в то время как представители Росздравнадзора гораздо чаще говорили, что оно увеличилось.

В процентах количество работников в среднем упало на 12%. При этом штат Роспотребнадзора сократился на 40%, а штат Росздравнадзора увеличился на 23%.

Лишь 36% респондентов заявили о найме работников новой квалификации в связи с реформой. Этот процент выше среди представителей Роспотребнадзора и значительно ниже среди представителей Инспекции по труду.

Суммируя, можно сказать, что в среднем в результате реформы произошло сокращение кадров, в то время как количество вновь принятых работников было незначительно.

Изменения в уровне коррупции

Более половины респондентов (60%) считают, что реформа не повлияла на уровень коррупции в их организациях. Около 11% респондентов сказали, что коррупция увеличилась, а остальные 29% сказали, что она уменьшилась. Среди представителей Ростехнадзора и Инспекции по труду значительно большее количество респондентов считают, что коррупция усилилась, в то время как среди представителей местных администраций и Налоговой инспекции значительно большее количество опрошенных считают, что коррупция снизилась.

Задержка при введении новых законодательных норм

Для того чтобы оценить временной разрыв между принятием новых законов на федеральном уровне и началом внедрения их на местном уровне мы задали вопрос о том, сколько времени проходит с момента принятия федерального закона до его внедрения в повседневную практику надзорно-контрольных органов. Из ответов следует, что в среднем для того, чтобы начать внедрять новый закон требуется пять месяцев. Временной разрыв значительно меньше в случае Налоговой инспекции (там он составляет менее четырех месяцев). Этот результат свидетельствует о том, что регулирующая система в целом достаточно медленно реагирует на изменения, инициируемые на федеральном уровне.

Влияние новых законов на параметры административных процедур

Ряд вопросов был посвящен отдельно влиянию трех основных законов, связанных с реформой (Федеральный закон №128 «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 г., Федеральный закон №129 «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» 2001 года, Федеральный закон №134 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственных проверок» 2001 года). Тем самым мы получили возможность сравнить эти законы с точки зрения их влияния на повседневную практику работы регулирующих ведомств.

Все три закона получили поддержку большинства респондентов: 79% поддержали закон о лицензировании, 84% закон о регистрации и 69% закон о проверках.

Сфера полномочий

Хотя среди респондентов нет единодушия относительно эффекта от закона о лицензировании и закона об инспекциях, там, где дело касается изменений в сфере полномочий, большинство респондентов (70%) отметили расширение сферы полномочий в результате принятия нового закона о регистрации.

Половина респондентов отметили рост уровня ответственности в связи с принятием новых законов по лицензированию и инспекциям, еще больше доля тех, кто связывает это же явление с

законом о регистрации (86%). В отношении всех трех законов лишь небольшой процент респондентов отметили снижение уровня ответственности.

Трудоемкость инспекций

Половина респондентов (52%), которых в наибольшей степени касается Закон о лицензировании, отметили увеличение трудовых издержек при проведении инспекций, и лишь 7% сказали, что трудовые издержки уменьшились. Большинство респондентов (75%), деятельность которых в большей степени касается Закон об инспекциях, отметили увеличение трудовых издержек на проведение инспекций, и лишь 3% отметили сокращение этих издержек.

Что касается работы налоговых органов за последние два года, большинство респондентов (78%) отметили увеличение трудоемкости камеральных проверок и лишь 7% отметили их снижение. Очень сходное распределение ответов и в отношении выездных инспекций: 88% отметили увеличение трудовых издержек, и лишь 2% отметили их сокращение. Чаще всего респонденты связывают увеличение трудовых издержек с изменениями в налоговом законодательстве и увеличением количества фирм, закрепленных за одним инспектором. Респонденты, считающие, что трудовые издержки уменьшились, чаще всего связывают это с изменениями в налоговом законодательстве, изменениями в практике бухгалтерского учета и изменениями в законодательстве об административной ответственности.

Соблюдение законов

Большинство респондентов считают, что нормы и процедуры, которыми руководствуется их ведомство, соответствуют всем трем законам (78% в отношении закона о лицензировании, 80% в отношении закона о регистрации и 69% в отношении закона об инспекции).

Частота конфликтов

По мнению половины респондентов, принятие новых законов никак не повлияло на частоту конфликтов между их ведомствами и предпринимателями, если говорить о законах о лицензировании и инспекции (50% и 60% соответственно). Однако количество респондентов, отметивших учащение конфликтов в результате принятия законов о регистрации, в два раза превысило количество респондентов, считающих, что конфликтов стало меньше (40% против 22%).

Подводя итог, мы обнаружили повышение уровня ответственности работников регулирующих органов и трудоемкости проведения инспекций в результате принятия новых законов. Также необходимо отметить, что в результате принятия нового закона о регистрации в среднем конфликты между регистрирующими органами и предпринимателями участились.

Отношение к будущим реформам

Приводимые ниже результаты не позволяют говорить о какой-либо степени единодушия среди респондентов относительно дальнейшего процесса дерегулирования. Хотя в целом они поддерживают дальнейшее реформирование государственного регулирования, некоторые меры представляются им слишком либеральными и нежелательными.

Как следует из данных на рис.3, в целом среди респондентов нет единого мнения по вопросу о том, увеличится или уменьшится безопасность, если произойдет дальнейшее снижение административных барьеров для бизнеса. Почти 40% считают, что безопасность увеличится, 39%, что она уменьшится, и 21%, что все останется по-прежнему. Представители Роспотребнадзора и Инспекции по труду гораздо чаще, чем в среднем по выборке, говорили о «снижении» безопасности, в то время как представители Налоговой инспекции и Росздравнадзора проявили оптимизм выше среднего по выборке.



Рис 3. Распределение ответов на вопрос «По вашему мнению, как повлияет дальнейшая реформа государственного регулирования на обеспечение безопасности граждан?»

Половина респондентов высказалась в пользу перехода от разрешительной к уведомительной системе при создании нового предприятия. Ответы сильно разнились от одного ведомства к другому. Представители местных администраций и налоговой инспекции проявили значительно меньше энтузиазма, в то время как более 70% респондентов из Пожарной инспекции поддержали указанную меру, что значительно выше среднего показателя по выборке.

Подавляющее большинство (85%) респондентов не согласилось с утверждением, что должное соблюдение закона о правах потребителей может заменить проверки со стороны надзорных органов. В целом немногим более половины (60%) респондентов считают, что замена лицензирования обязательным страхованием или финансовыми гарантиями нецелесообразна для фирм с высокими рисками. В то же время для фирм с низким уровнем рисков лишь 35% респондентов считают такую замену нецелесообразной.

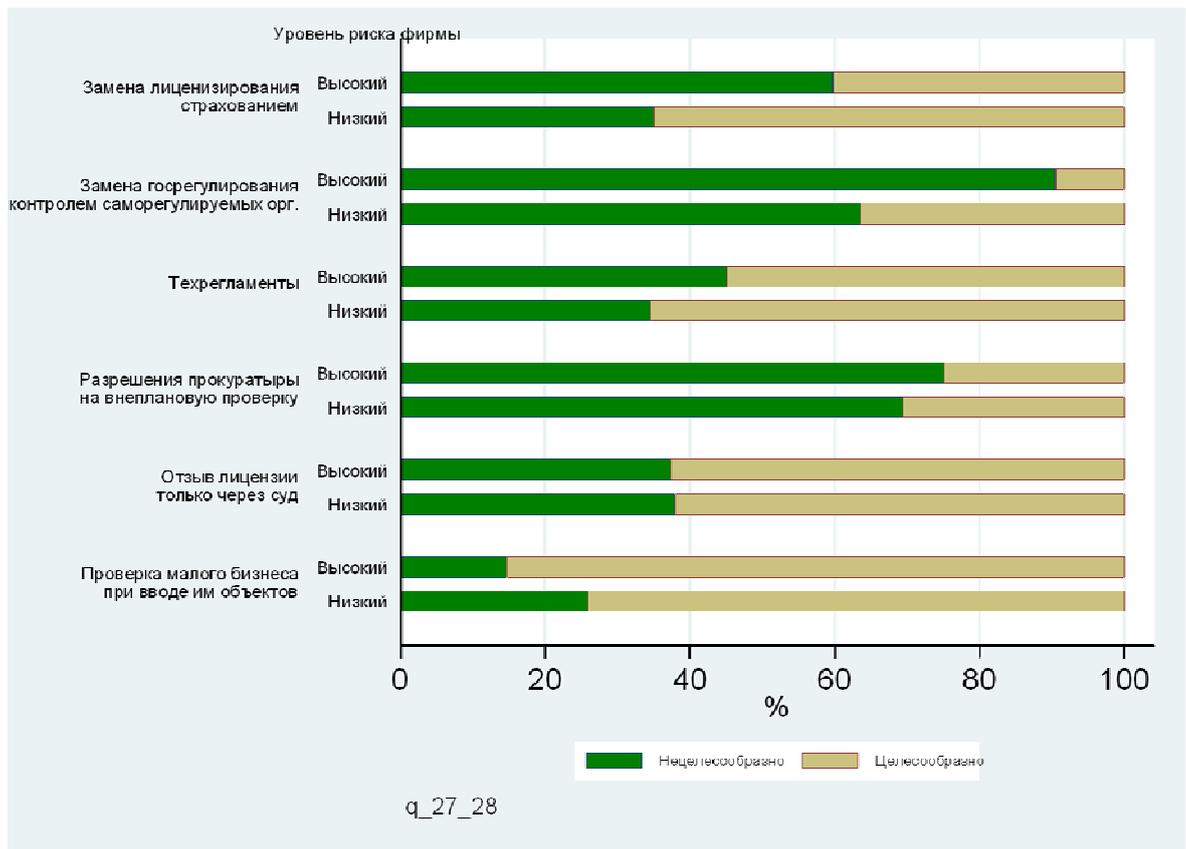


Рис 4. Распределение ответов на вопросы: «На Ваш взгляд, целесообразно ли введение следующих мер для фирм, деятельность которых ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ повышенным уровнем риска для населения?» и «На Ваш взгляд, целесообразно ли введение следующих мер для фирм, деятельность которых НЕ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ повышенным уровнем риска для населения?»»

Подавляющее большинство респондентов (91%) считают, что замена государственного надзора над предпринимательской деятельностью на контроль со стороны саморегулирующихся организаций нецелесообразна для фирм с высоким уровнем риска, и большинство респондентов (63,5%) не одобряют этой меры в отношении фирм с низким уровнем риска. Переход к техническому регулированию в качестве основного инструмента контроля за продукцией получил поддержку большинства: 55% респондентов считает, что это целесообразно сделать в отношении фирм с высоким уровнем рисков, и 65% респондентов считает это целесообразным в отношении фирм с низкими рисками.

Вставка 2. Техническое регулирование, принятые технические регламенты, проекты технических регламентов

Реформа технического регулирования предполагает отказ от исключительно директивных методов управления безопасностью и переход к «экономике стимулов». Ожидаемый эффект реформы – обеспечение безопасности продукции и процессов (что в действующей системе при многократном дублировании форм и механизмов государственного регулирования в целом ряде случаев не достигается), защита потребительского рынка от опасной продукции при сокращении административного прессинга на предпринимателей, устранении избыточного регулирования и снижении барьеров в торговле.

Магистральным направлением реформы технического регулирования является принятие технических регламентов – преимущественно, в форме федеральных законов, поскольку только таким образом можно достичь максимального эффекта от реформы и достижения поставленных перед ней целей.

На текущий момент принято уже восемь технических регламентов, причем один из них – о требованиях пожарной безопасности – затрагивает практически все сферы предпринимательской деятельности (ранее, до внесения поправок в Федеральный Закон «О техническом регулировании», он входил в перечень общих технических регламентов). Пять техрегламентов, как видно из прилагаемой ниже таблицы, уже вступили в силу, два из них – в декабре прошлого года.

Технические регламенты – принципиально новые законодательные документы для России. Они меняют систему установления требований к продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, и производственным и иным (в частности, на стадии обращения) процессам, связанным с требованиями к продукции. Т.е. реформируют предмет государственного контроля (надзора). Одновременно регламенты вводят и новые механизмы обеспечения выполнения установленных требований, равно как и контроля за их выполнением.

Следует также отметить, что при разработке технических регламентов используются новые процедуры общественного обсуждения (с привлечением бизнес- и потребительских ассоциаций), а также подготовки заключения специальными экспертными комиссиями. К проектам регламентов прилагается расширенное технико-экономическое обоснование, которое разрабатывается на принципах оценок регулирующего воздействия (по крайней мере, методически так должно происходить). Однако после того как регламент принят, существует очевидный риск, что это приложение «канет в лету», про него и заложенные туда оценки никто не вспомнит. Поэтому не менее важно осуществление мониторинга ситуации, складывающейся после вступления техрегламентов в силу, и ее сопоставление с прогнозами разработчиков. То есть фактически необходимо осуществлять оценочный анализ вступающих в силу технических регламентов и сравнивать полученные результаты с результатами проводившихся ранее прогнозных исследований. По результатам такого анализа возможна оперативная корректировка положений регламентов.

Таблица В2-1

Принятые технические регламенты

Технический регламент	Вступление в силу	Дата вступления в силу
Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»	Статья 152. Вступление в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении девяти месяцев со дня его официального опубликования.	<u>30 апреля 2009 г.</u>
Федеральный закон от 12 июня 2008 года №88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»	Статья 44. Вступление в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.	<u>19 декабря 2008 г.</u>
Федеральный закон от 24 июня 2008 года №90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию»	Статья 30. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.	<u>28 декабря 2008 г.</u>
Федеральный закон от 27 октября 2008 года №178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»	Статья 29. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования	<u>29 апреля 2009 г.</u>
Федеральный закон от 22 декабря 2008 года №268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»	Статья 24. Вступление в силу настоящего Федерального закона. 1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного года со дня его официального опубликования, за исключением частей 1 и 2 статьи 6, пунктов 1, 4, 10 части 1 и частей 4 и 5 статьи 9 и статьи 10 настоящего Федерального закона. 2. Часть 1 статьи 6 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. 3. Часть 2 статьи 6, пункты 1, 4, 10 части 1 и части 4 и 5 статьи 9 и статья 10 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. 4. Требования статей 9, 11, 15, 16, 20 и 21 настоящего Федерального закона в части,	26 декабря 2009 г., за исключением пунктов см. в Статье 24

	касающейся монооксида углерода в дыме одной сигареты с фильтром, применяются по истечении шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. 5. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона положения Федерального закона от 30 марта 1999 года N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и Федерального закона от 2 января 2000 года N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" в части оценки и подтверждения соответствия табачной продукции не применяются.	
Технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609)	Указанный специальный технический регламент вступает в силу по истечении 6 месяцев со дня официального опубликования настоящего Постановления.	<u>22 апреля 2006 года</u>
Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118)	Технический регламент вступает в силу через 6 месяцев со дня официального опубликования настоящего Постановления.	вступление в силу временно приостановлено
Технический регламент «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 307)	Технический регламент вступает в силу по истечении 2-х лет со дня его официального опубликования	20 апреля 2011 года

Таблица В2-2. Технические регламенты на рассмотрении

Название регламента	Стадия рассмотрения
Технический регламент "О безопасности электрических станций и сетей"	Проект внесен в Думу. Рассмотрение отложено. В сентябре 2009 запланировано внесение в Правительство РФ аналогичного проекта постановления
Технический регламент "О безопасности высоковольтного оборудования"	Внесение законопроекта в Думу
Технический регламент "О безопасности электроустановок"	Внесение законопроекта в Думу
Технический регламент "О безопасности низковольтного оборудования"	Рассмотрение законопроекта во втором чтении
Технический регламент "О безопасности зданий и сооружений"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент "О безопасности строительных материалов и изделий"	Внесение законопроекта в Думу
Технический регламент "О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением"	На рассмотрении в Правительстве РФ
Технический регламент "О безопасности машин и оборудования"	На рассмотрении в Правительстве РФ
Технический регламент "О маркировке пищевых продуктов для потребителей"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент о безопасности стекла и изделий из него, применяемых в зданиях и сооружениях	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент на кондитерскую продукцию	Рассмотрение законопроекта во втором чтении

Технический регламент "Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент "Требования к безалкогольной продукции, природным минеральным и столовым водам, процессам их производства, хранения, перевозки"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент по безопасности устройств и систем, предназначенных для производства, хранения, транспортировки и использования водорода	Рассмотрение законопроекта, внесенного в Думу
Технический регламент "О безопасности рекламных конструкций и их территориального размещения"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении
Технический регламент "О требованиях к безопасности домашнего газового оборудования"	Рассмотрение законопроекта в первом чтении

В отношении малых и средних фирм – как с высоким, так и низким уровнем рисков – большинство респондентов (75% и 60% соответственно) не поддерживают положения о необходимости проведения незапланированных проверок только с согласия прокуратуры. Большинство респондентов поддерживает временный отзыв лицензии только по решению суда для фирм с высоким уровнем рисков. Значительное большинство респондентов (85% и 74%) поддерживают обязательность проверок малых предприятий с любым уровнем рисков, если они открывают новый филиал или отделение.

Что касается будущих изменений в законодательстве, респонденты из налоговых органов почти единогласно поддерживают все обсуждаемые предложения. Лишь 3% респондентов не поддерживают ужесточение контроля трансфертного ценообразования в целях увеличения собираемости налогов. Лишь 9% респондентов выступили против налогообложения дивидендов, выплачиваемых российским гражданам. Лишь 12% респондентов не поддержали идею введения консолидированной налоговой отчетности при исчислении налога на прибыль организации. Лишь 6% респондентов не поддержали ужесточение налогового законодательства, касающегося регистрации налогоплательщиков. Лишь 8% респондентов не приветствовали развитие системы налоговых стимулов для инновационной деятельности фирм и лишь 5% респондентов не поддержали совершенствование налоговых процедур в отношении концессионных соглашений.

Информация о работе организации

Следующие блоки вопросов задавались с целью выявить стимулы, характерные для представителей регулирующих органов, и степень их свободы в принятии решений, касающихся процедур регулирования.

Независимость организации от внешних чиновников

Почти все опрошенные имеют четкие и понятно написанные должностные инструкции. Лишь 13,5% респондентов не имеют административных регламентов. Те, которые их имеют,

подтверждают, что они соответствуют их должностным инструкциям. Почти все заявили, что их деятельность в основном регламентирована.

Вставка 3. Административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций

В рамках реализации административной реформы развернут процесс регламентации функций органов исполнительной власти. Так, разработаны регламенты Госпотребнадзора в части контроля (в отношении надзора за выполнением требований пожарной безопасности), Росздравнадзора в части отдельных полномочий по контролю и лицензированию (в отношении проверок деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения; лицензирования деятельности по производству лекарственных средств; лицензирования фармацевтической деятельности и других функций), Ростехнадзора в части отдельных полномочий по лицензированию (в отношении лицензирования деятельности по производству маркшейдерских работ; лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности; лицензированию обращения с опасными отходами), Роспотребнадзора в части контроля (в отношении проверок выполнения требований санитарного законодательства, требований НПА в области защиты прав потребителей, соблюдения правил продажи). ФНС России разработан проект административного регламента по государственной регистрации. Представляется полезным сопоставление результатов опроса госслужащих и восприятия процессов регламентации в их ведомстве с одной стороны, и анализа текстов регламентов и информации об их применении из независимых источников, с другой стороны.

По итогам всероссийского мониторинга качества внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, проведенного Государственным Университетом - Высшая Школа Экономики, опубликованы юридические предложения по совершенствованию 82 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующей нормативной правовой базы.¹

Наиболее проблемными параметрами являются:

- использование автоматизированных учетных процедур и информационных систем учета при исполнении государственных функций (государственных услуг),
- процедуры внутриведомственного контроля за качеством исполнения государственных функций (государственных услуг),
- основания для приостановления исполнения государственных функций (государственных услуг),
- виды, размеры и способы взимания платежей или надлежащее описание бесплатности.

Ниже приведены проблемы, входящие в число наиболее распространенных:

1. Высокий процент необходимых изменений в действующие редакции административных регламентов (в связи с изменениями федеральных законов, напрямую влияющих на порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг). Пример: Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», и т.п.

2. Высокий процент недостаточности правовых оснований исполнения государственной функции (государственной услуги). Пример: Приказ Минюста России от 14.12.2006 № 362 (Предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях). Федеральные законы не предусматривают исполнение данной функции. Единственным правовым основанием является пп. 30.29 п. 7 Положения о Министерстве юстиции России, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313.

3. Серьезные недостатки описания платности или бесплатности исполнения государственных функций (государственных услуг). Пример: Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 N 904 (Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств). Согласно положению 2.9 данного Административного регламента, плата за исполнение функции не взимается. Однако к числу документов, необходимых для выдачи лицензии, относится документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение лицензирующим органом заявления (п.1 ст. 9 Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", пп. 3 п. 3.3.3 Административного регламента). Размеры государственной пошлины за действия государственных органов, связанные с лицензированием, установлены пп. 71 п. 1 ст. 333.33 НК РФ.

4. Ненадлежащее (не являющееся исчерпывающим) описание оснований для отказа исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Пример: Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 № 904 (Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств). Административный регламент предусматривает возможность отказа в исполнении функции (в виде выдачи отрицательного заключения) по ряду оснований, которые полностью соответствуют норме п. 8 Правил ввоза и вывоза лекарственных средств. Основания для отказа на стадии подачи документов в административном регламенте не предусмотрены. В Правилах ввоза и вывоза лекарственных средств такие основания также отсутствуют.

Однако в ходе мониторинга было выявлено, что на практике распространены отказы в приеме документов по разным причинам, в том числе из-за некомплектности. Количество отказов в приеме документов в несколько раз превышает количество отрицательных заключений.

5. Ненадлежащее (не являющееся исчерпывающим) описание результатов исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Пример: Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 №

¹ http://ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/monitoring_news/index.php?id4=909

658 (Осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг).

Административный регламент, хотя и содержит результаты отдельных административных действий, конечные результаты исполнения государственной функции прямо не определяет.

б. Ненадлежащее (не являющееся исчерпывающим) описание процедур внутриведомственного контроля исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Пример: Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 № 658 (Осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг).

В данном административном регламенте отсутствует раздел, посвященный контролю за качеством исполнения государственной функции, поскольку данные регламенты были приняты до принятия Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 № 813 "О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679", закрепившего требование об обязательном наличии данного раздела в регламенте. Однако, несмотря на то, что с момента внесения изменений прошло более года, регламенты не были дополнены разделом о контроле за качеством исполнения государственной функции.

Для определения степени влияния различных государственных и частных структур на действия инспекторов в их повседневной работе респондентам предлагалось назвать наиболее влиятельные инстанции.

Результаты показывают, что 90% респондентов считают, что их деятельность зависит от позиции их непосредственных начальников. Позиция представителей ведомства на федеральном уровне определяет деятельность 79% респондентов. Естественно, что эта доля значительно ниже (45%) среди представителей местных администраций. Зависимость от позиции федерального органа подтверждается 70% всех респондентов. Позиция местной администрации влияет на деятельность лишь в среднем 20% респондентов, хотя процент несколько выше (28%) и значим среди представителей Налоговой инспекции, в то время как на представителей местных администраций это влияние выше среднего (28%). Деятельность 34% респондентов зависит от позиции региональной администрации, однако вполне естественно, что для представителей местных администраций этот процент составляет 60%. Частный бизнес не имеет влияния на действия инспекторов, однако 22% респондентов сказали, что их деятельность зависит от позиции силовых ведомств. Около 8% респондентов заявили, что организации потребителей и объединения бизнесменов в той или иной мере влияют на их деятельность.

Из этого мы делаем вывод, что наибольшее влияние не деятельность инспекторов оказывают их непосредственные руководители, в то время как влияние внешних организаций равномерно уменьшается по мере движения с федерального на местный уровень.

Подготовка кадров

В целом респонденты активно участвуют в различных формах повышения квалификации, и огромное большинство респондентов (95%) считают эти программы полезными. 37% респондентов сообщили, что за последние два года они прошли курсы повышения квалификации. Процент участников выше в Роспотребнадзоре (более 50%) и ниже в Росздравнадзоре и

Ростехнадзоре (менее 30%). Из общего числа респондентов 60% учились на курсах повышения квалификации. Эти курсы проходили менее 50% представителей Пожарной инспекции, что значительно ниже среднего показателя. В то же время 70% представителей налоговой инспекции и Роспотребнадзора проходили такие курсы. Стажировка является менее популярной формой, лишь 12% респондентов проходили ее за последние два года. Половина респондентов участвовали в тренингах и конференциях; этот процент ниже среди представителей Пожарной инспекции и Инспекции по труду и выше среди представителей Росздравнадзора и Роспотребнадзора. Еще 24% респондентов участвовали в других формах дополнительного профессионального образования, причем доля таких респондентов в Пожарной инспекции даже выше. Огромное большинство респондентов (95%) считают такие курсы полезными.

На данный момент можно сделать вывод об активном участии респондентов в программах обучения и повышения квалификации. К сожалению, жесткие ограничения в отношении размера анкеты не дают возможности включить вопросы относительно содержания этих программ.

Движение кадров внутри организации

Для оценки перспектив респондентов на рынке труда им был задан вопрос, как часто их коллеги уходят работать в местную, региональную или федеральную администрации, в частный сектор и на государственные предприятия. Их ответы в общем виде представлены на рис.5.

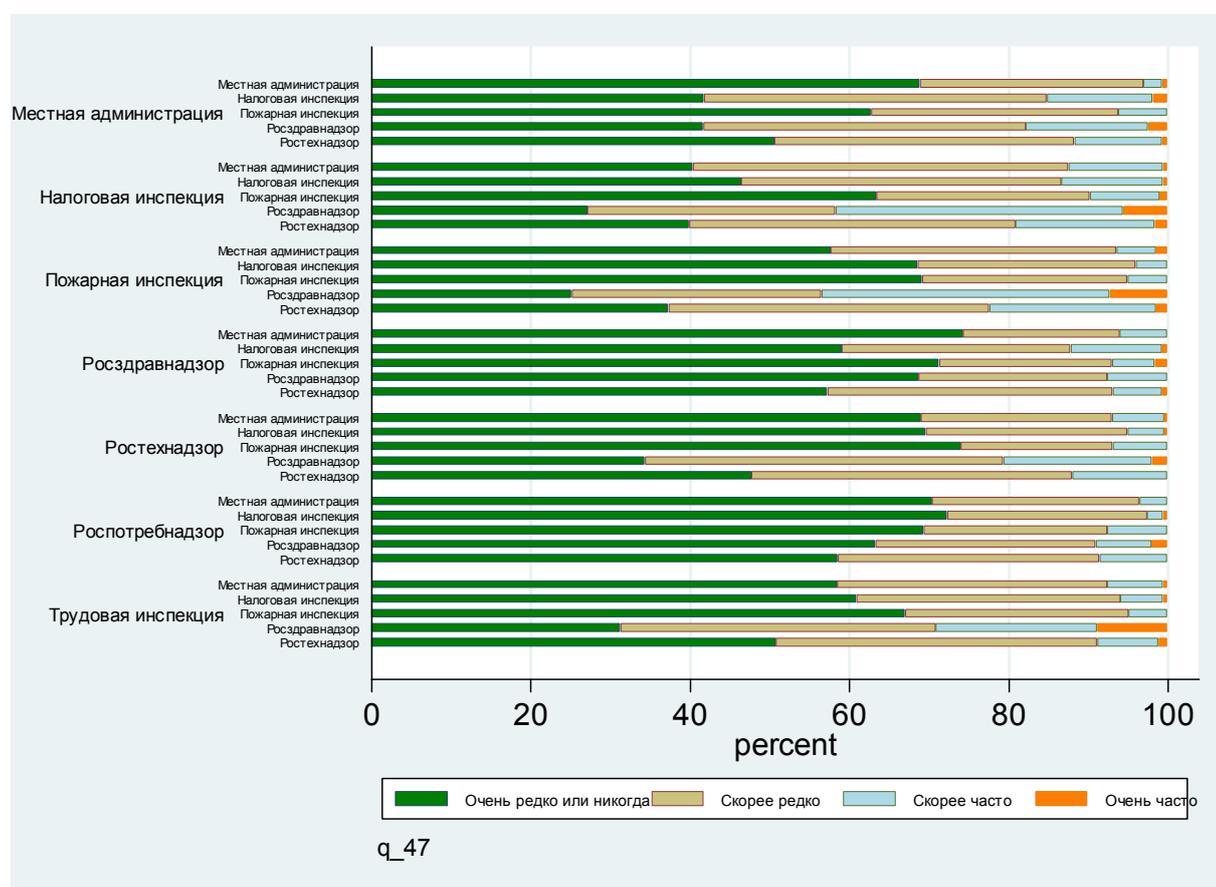


Рис. 5. Распределение ответов на вопрос: «Оцените, как часто сотрудники Вашей организации уходят работать в частный бизнес, иные органы государственной власти и органы местного самоуправления?»

Работники редко уходят на работу в местную, региональную и федеральную администрации и на государственные предприятия (менее или около 10% респондентов отметили ответы «очень часто» или «довольно часто»). В частный сектор уходят бывшие работники контрольных органов (около 20% респондентов отметили ответ «часто»), причем чаще всего это работники пожарной, трудовой и налоговой инспекций.

Аналогичным образом вновь принимаемые на работу люди редко приходят из местных, региональных и федеральных администраций (90% отметили ответ «редко»), причем меньше всего людей уходят работать в пожарную инспекцию, а больше всего в местную администрацию. В среднем небольшое количество новых работников приходят из частного сектора, в то время как приток из государственных предприятий больше: около 25% отметили ответ «часто». Люди из государственных организаций реже переходят на работу в Роспотребнадзор и Пожарную инспекцию, чем в Ростехнадзор и Росздравнадзор, куда приток выше среднего. На рисунке 6 приведены данные по разным ведомствам.

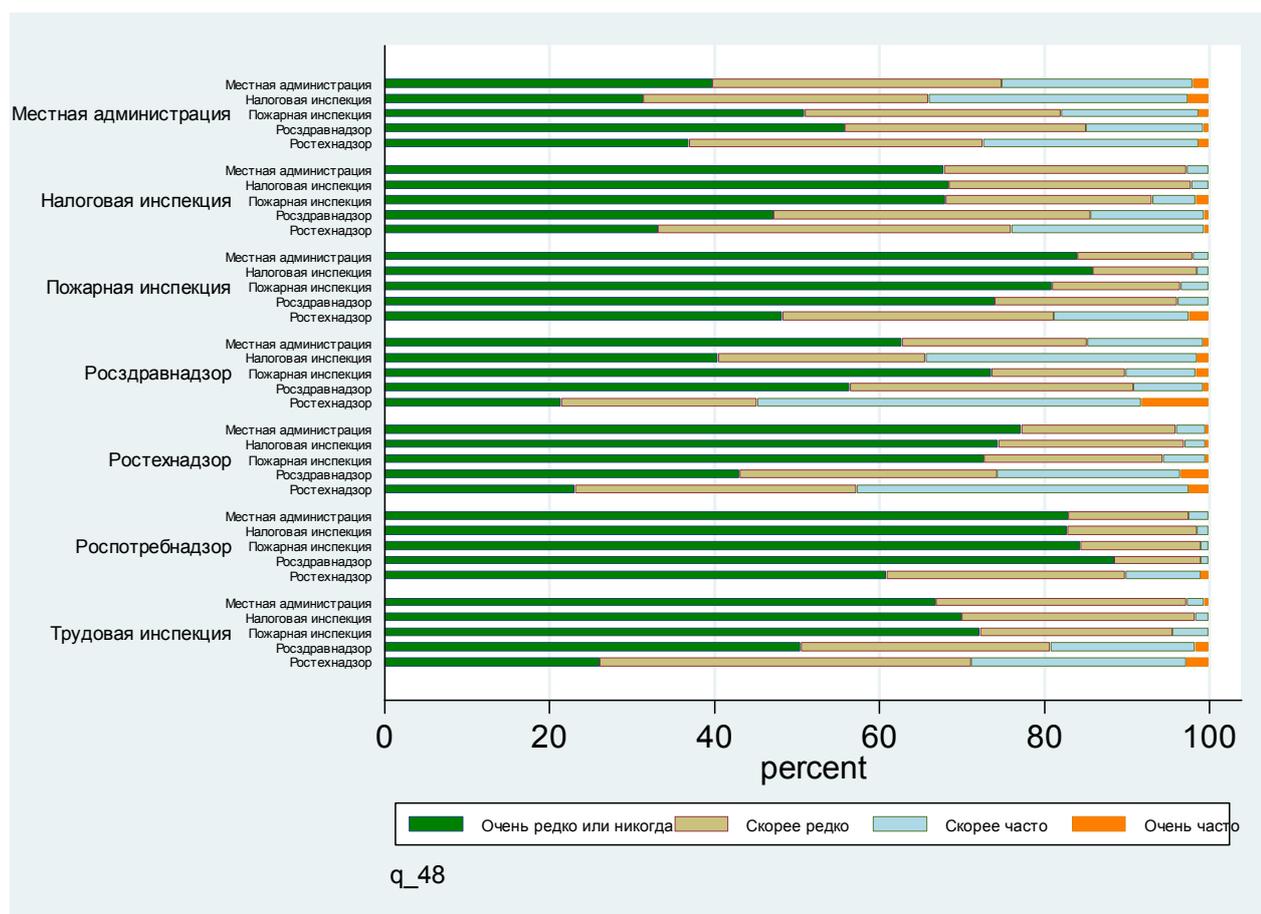


Рис. 6. Ответы на вопрос 37: «Оцените, как часто сотрудники, поступающие на службу в Ваш орган власти, приходят из частного бизнеса, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления?»

Тот факт, что респонденты при ответе на два предыдущих вопроса чаще всего выбирают вариант «редко» соответствует ответам на вопрос об уровне текучести персонала в органах.

Определенная текучесть наблюдается среди специалистов и работников вспомогательного звена (около 25% отметили высокую текучесть среди этих категорий), однако в высших эшелонах текучесть невелика. Имеется в виду высшее руководство, руководители основных групп и советники. Около 50% респондентов отметили ответ «отсутствие текучести» и менее 10% отметили «высокую» текучесть среди этой категории работников.

Подводя итог, мы не обнаружили сколько-нибудь значимой закономерности в процессах притока работников в контрольные органы и их оттока, что соответствует низкому уровню текучести в системе в целом, причем текучесть уменьшается по мере карьерного роста работника внутри ведомства. Низкая мобильность персонала в известной степени компенсируется ротацией внутри ведомств. Около половины респондентов отметили наличие ротации персонала в их ведомствах, когда людей назначают на новые участки работы и объекты надзора. Лишь 25% респондентов подтвердили наличие политики ротации персонала в их ведомствах, когда людей назначают на новые участки в произвольном порядке. Различия ответов, полученных по разным ведомствам, находятся в пределах статистической ошибки. В среднем в ведомствах не хватает 12% от штатного расписания. Между ведомствами отсутствуют статистически значимые различия. Одной из главных причин недоукомплектованности штатов респонденты назвали низкий уровень зарплаты (на это указали 60% респондентов) и общий дефицит квалифицированных специалистов (45%).

Стимулы работников

Для того чтобы оценить, в какой степени вознаграждается хорошая работа, анкета предлагает респондентам оценить важность некоторых формальных и неформальных стимулов при принятии решений о найме или повышении в должности. Согласно ответам респондентов, важнейшим фактором при решении принять на работу является уровень квалификации, в то время как назначения по политическим мотивам и по личным связям играют значительно меньшую роль. Личные связи, по-видимому, играют более важную роль, чем в среднем, в местных администрациях и менее важную роль в инспекциях по труду. Естественно, что руководители на вопрос, что определяет решение о найме того или иного работника, чаще указывают квалификацию и реже личные связи.

Важнейшим фактором при решениях о поощрении и повышении работников названа хорошая работа. Около 60% респондентов отметили важность указанного фактора. Следующие важные факторы – это стаж работы и успешная сдача квалификационного экзамена. Определенное значение имеют политические связи (около 40% респондентов отметили этот фактор). Подарки и связи с бизнесом не являются важными факторами: более 80% респондентов вообще отрицали их значение. Политические, личные и деловые связи играют большую роль в местных администрациях, чем в среднем.

Для определения важности различных критериев, используемых для оценки работы каждого из инспекторов, респондентам задавался вопрос о том, оценивается ли их работа вообще и если да, то по каким параметрам. В целом из ответов следует, что работа инспекторов оценивается, прежде всего, по количеству проведенных ими проверок и проценту выявленных нарушений. 79% опрошенных заявили, что их работа оценивается на основе плановых инспекций. 74% респондентов сказали, что основным мерилom их деятельности является количество выявленных нарушений. Среди представителей Ростехнадзора, Налоговой инспекции и Инспекции по труду таких респондентов около 90%, что значительно выше средней величины. Количество возбужденных дел по административным нарушениям является критерием работы 73% респондентов. Максимальный процент отмечен среди представителей Инспекции по труду (около 90%). Количество проведенных внеплановых проверок используется в качестве критерия оценки деятельности 63% респондентов. В Налоговой инспекции этот процент значительно выше (более 80%). 62% респондентов сказали, что их деятельность оценивается по количеству штрафов. Доля этих респондентов значительно колеблется в зависимости от ведомства: она весьма низка среди представителей местных администраций (20%) и Росздравнадзора (30%) и значительно выше среди представителей инспекций по труду (90%). Лишь 42% респондентов ответили, что их деятельность оценивается по количеству выданных или продленных лицензий. Естественно, наиболее высокий процент таких ответов среди представителей местных администраций (более 60%). Наконец, 34% респондентов сказали, что их деятельность оценивается по количеству зарегистрированных предприятий и фирм.

72% опрошенных указали, что в их организациях действует официально задокументированная система поощрений, основанная на результатах работы. Около 50% представителей Росздравнадзора, Пожарной инспекции и местных администраций подтвердили вышесказанное, причем 90% представителей Инспекции по труду и Налоговой инспекции дали положительный ответ.

Для стимулирования работников контрольные ведомства широко применяют объявление благодарности (подтверждается 97% респондентов), повышение в должности (80%) и значительные материальные поощрения (69%).

Что касается взысканий и санкций, большинство респондентов (64%) отметили халатность или неисполнение обязанностей внутри их организаций в течение последних двух лет. Этот процент ниже в Росздравнадзоре (20%), но значительно выше среди представителей Инспекции по труду, Пожарной инспекции и Роспотребнадзора (более 80% положительных ответов). Четверть опрошенных заявили, что за последние два года хотя бы один работник их организации подвергся взысканиям за служебное несоответствие. В Пожарной инспекции положительный ответ на этот вопрос давался значительно чаще (более 50%). Лишь 14% респондентов сказали, что за последние два года кто-либо в их организации подвергся взысканиям за взяточничество.

Различия в ответах представителей разных контрольных органов статистически незначимы. 10% респондентов заявили, что работники их организации подверглись взысканию за превышение служебных полномочий.

Среди видов взысканий, применяемых в опрошенных организациях за последние два года, чаще всего отмечалось замечание (85%), выговор (73%) и предупреждение (54%), в то время как освобождение от занимаемой должности применялось гораздо реже (эта мера взыскания была отмечена 15% респондентов). То же касается увольнения с государственной службы (17,4%) и штрафов (1,1%). Лишь в исключительных случаях применяются более суровые меры наказания: лишение права занимать посты в государственной службе, лишение почетного титула, звания или государственной награды и лишение свободы отметили 5% респондентов.

Контроль за работой инспектора, по-видимому, хорошо налажен: около 90% респондентов подтвердили, что их непосредственный начальник часто проверяет и постоянно контролирует работу подчиненных и что руководители требуют, чтобы с ними советовались при решении спорных вопросов. Подавляющее большинство респондентов (90%) сказали, что их непосредственный начальник является для них примером для подражания с точки зрения профессионализма.

Понимание миссии организации

Около 58% респондентов сказали, что их работа приносит пользу обществу. Естественно, наименее социально-ориентированными органами являются органы Налоговой инспекции (более 90% представителей Налоговой инспекции сказали, что их работа полезна прежде всего государству).

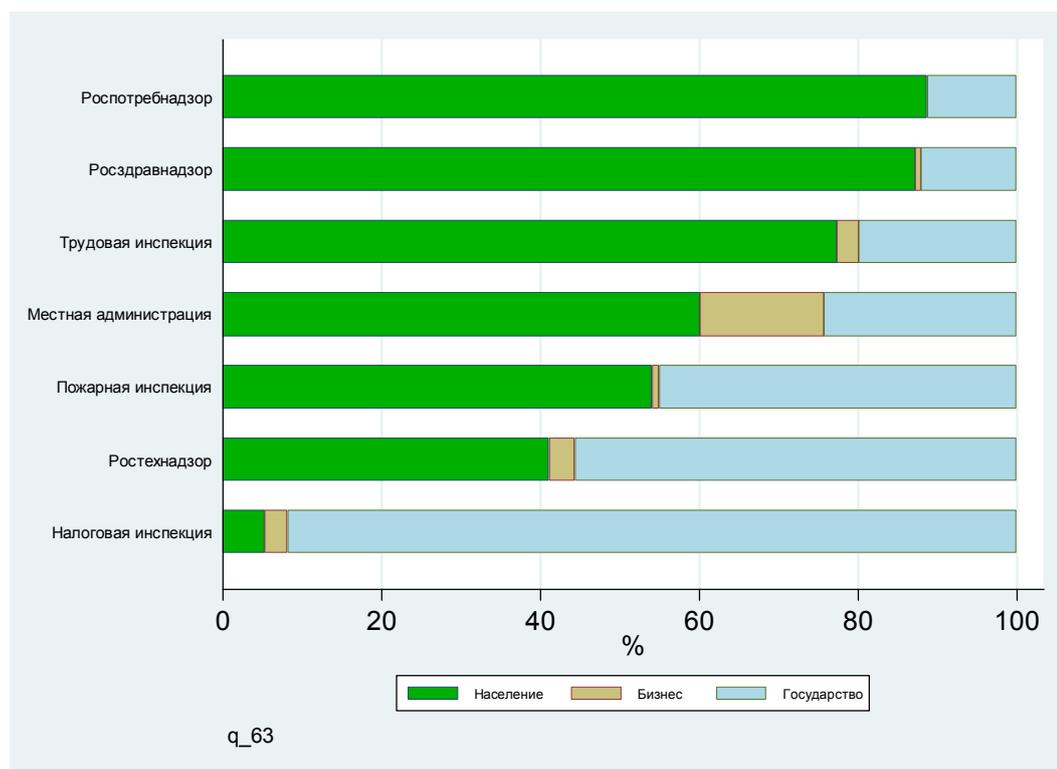


Рис. 7. Распределение ответов на вопрос: «Кто получает основную пользу от деятельности Вашей организации?»

Для того чтобы определить, как респонденты понимают миссию своей организации, им было предложено выбрать два из семи возможных вариантов. Распределение ответов приводится на рис.7.

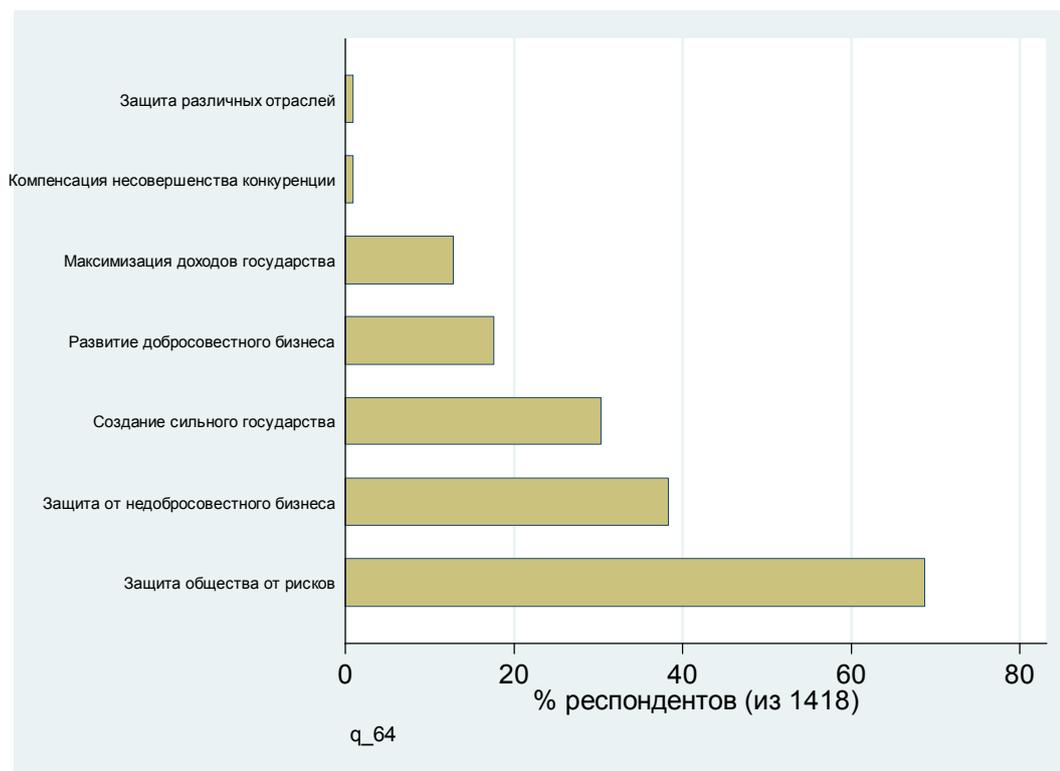


Рис. 8. Распределение ответов на вопрос: «Как бы Вы определили основную миссию (цель) Вашей организации?»

В качестве основной миссии контрольных органов были названы защита населения и общества от угроз их безопасности (70%) и защита общества от нечестного бизнеса (39%). Более того, огромное большинство респондентов (96%) сказали, что их организация выполняет свою миссию «достаточно» или «очень» успешно.

Взаимодействие с бизнесом, государством и обществом

Большинство респондентов (80%) считают, что в их организациях существуют четкие механизмы сбора предложений и замечаний граждан по вопросам контроля и надзора. Почти каждый из опрошенных (за исключением 2%) считают, что существуют четко разработанные механизмы реагирования на жалобы и замечания.

Для выяснения проблемы обеспечения эффективной обратной связи с гражданами и указанными организациями в связи с действиями представителей контрольно-надзорных органов респондентам был задан вопрос об эффективности жалоб, подаваемых в различные инстанции. С точки зрения эффективности наименее эффективный способ - это подача жалоб в региональную администрацию (37% респондентов считают, что жаловаться в региональную администрацию бесполезно) и в Федеральное антимонопольное агентство (36%). Чуть менее 20% респондентов считают неэффективным подачу жалоб в прокуратуру и 18% респондентов считают неэффективным обращение в суд. Исходя из полученных ответов, самый эффективный способ

решения проблем – это подача жалоб непосредственно во внутренние вышестоящие контролирующие органы (лишь 8% жалоб оказались неэффективными) и подача жалоб в свои организации (5%).

В то же время лишь небольшое количество руководителей контрольных органов (12 из 179) отметили, что за последние три года кому-либо была выплачена компенсация ущерба, принесенного неправомерными действиями их работника в отношении третьих сторон (предприятий).

Лишь небольшой процент споров между государственными чиновниками и фирмами доходит до высших инстанций соответствующего органа (в среднем 10% споров), до внутренних непосредственно вышестоящих надзорных органов (11% споров), рассматриваются комиссией досудебного разбирательства (15% в среднем и 40% в случае Налоговой инспекции) и до судов (15%). Даже если спор рассматривается какой-либо из этих инстанций шансы на то, что он будет решен в пользу бизнеса, составляют менее 50%. Более подробно: в пользу контролирующего органа разрешались в среднем 64% споров в высших инстанциях внутри контролирующего органа, 54% споров, рассматриваемых внутренними контролирующими органами, 39% споров, рассматриваемых Комитетом по досудебному разбирательству и 56% споров, дошедших до суда.

Полученные данные свидетельствуют об ограниченном взаимодействии контрольных органов с бизнесом и населением путем предоставления платных услуг. Лишь 23% респондентов отметили, что учреждение, аффилированное с их органом, оказывает услуги в области образования, консультации, сертификации, экспертизы и другие платные услуги. Однако лишь 9 респондентов из 1105 назвали доходы от оказываемых услуг в качестве одного из источников финансирования деятельности своего ведомства.

Вставка 4. Оказание государственными органами и аффилированными структурами услуг образовательного, экспертного, консультационного, сертификационного и т.п. характера

«Президент дал поручение Генпрокуратуре провести проверку деятельности органов исполнительной власти всех уровней, обладающих контрольно-надзорными функциями, а также реализующими разрешительные процедуры, на наличие коррупционных связей между такими органами и организациями, оказывающими услуги в соответствующих сферах. Рассчитываем, что это поручение будет выполнено в течение ближайших месяцев», — сказал помощник президента Аркадий Дворкович на Всероссийском форуме малого и среднего предпринимательства в апреле 2009 г.²

Из письма Генеральной прокуратуры РФ от 24.04.2009 № 72/3-111-2009 Президенту Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» для доведения указанной информации до сведения региональных отделений ООО «Опора России».

«Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров субъектов Российской Федерации проведена проверка исполнения законодательства при оказании населению и хозяйствующим субъектам платных услуг Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и подведомственными ей учреждениями.

Результаты проверки свидетельствуют о том, что практическая деятельность Службы в указанной сфере нередко создает препятствия для развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

Повсеместно распространены факты создания должностными лицами органов Ростехнадзора административных барьеров при реализации организациями своих прав, навязывания им услуг, не предусмотренных законодательством, ограничения конкуренции, предоставления отдельным лицам привилегий и волокиты при рассмотрении заявлений.

Вопреки п. 5 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ) должностные лица территориальных органов Службы вынуждают руководителей поднадзорных им

² <http://www.vesti.ru/doc.html?id=278107>

предприятий обращаться за оказанием платных услуг в конкретные коммерческие организации. В случае отказа от выполнения таких требований хозяйствующим субъектам создаются максимально сложные условия для получения в органах Ростехнадзора разрешительной документации.

Вопреки ч. 2 ст. 31 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее - Закон № 184-ФЗ) приказом руководителя Ростехнадзора от 02.04.2007 № 196 создана Единая система оценки соответствия на объектах, подконтрольных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - ЕС ОС).

По своему статусу ЕС ОС не является государственным органом. В ее состав входят как учреждения, подведомственные Ростехнадзору, так и коммерческие организации. Вместе с тем ее высшие органы – Наблюдательный совет и Бюро Наблюдательного совета возглавляет руководитель Службы. Несмотря на закрепленный ст. 31 Закона № 184-ФЗ принцип добровольности, аккредитация в ЕС ОС фактически является обязательной, что ограничивает независимость органов, осуществляющих аккредитацию, создает препятствия пользованию услугами органов по сертификации.

В нарушение ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» приказом руководителя Службы от 29.12.2006 № 1153 для хозяйствующих субъектов введено ограничение, в соответствии с которым к аттестации допускаются только лица, прошедшие предаттестационную подготовку в организациях, получивших аккредитацию в ЕС ОС.

Таким образом, в Ростехнадзоре создана ситуация, при которой должностные лица территориальных органов Службы понуждают работников поднадзорных им организаций проходить предаттестационную подготовку в области промышленной безопасности в коммерческих организациях и подведомственных учреждениях, осуществляющих данную деятельность на платной основе, что является нарушением ст. 16 Закона № 135-ФЗ. При этом в соответствии с действующим законодательством такая подготовка является добровольной и проводится при необходимости.

В предаттестационной подготовке специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору, участвуют должностные лица Службы, принимающие впоследствии решение об аттестации и выдаче лицензий. Более того, на квалификационных удостоверениях экспертов, выданных негосударственными организациями, ставится печать Ростехнадзора.

Практически во всех изученных лицензионных делах за 2007-2008 гг., по которым принято решение о выдаче лицензий, имеются квалификационные удостоверения экспертов, выданные такими организациями, а также соответствующие выписки из протоколов заседаний аттестационных комиссий по аттестации экспертов, председателями которых являлись сотрудники Службы.

Вопреки требованиям Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» должностные лица Ростехнадзора незаконно ограничивают пределы применения лицензии на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности на любых опасных производственных объектах рамками определенного вида надзора (взрывоопасные объекты, химически опасные объекты, нефтегазодобывающие производства, пожароопасные объекты, электрические сети и т.д.).

В результате организации вынуждены повторно в период действия уже выданной лицензии обращаться в Ростехнадзор за получением аналогичной лицензии на осуществление той же деятельности на объектах другого вида надзора, что создает условия для дополнительных поборов с поднадзорных учреждений.

Административным регламентом Ростехнадзора по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденным приказом руководителя Службы от 14.12.2007 № 858, неправомерно введена процедура предварительного рассмотрения документов соискателя лицензии с направлением уведомлений об отказе в рассмотрении документов, в то время как по результатам рассмотрения документов может быть принято только решение о предоставлении лицензии либо об отказе в ее выдаче.

В результате незаконного применения сотрудниками Службы приказа Ростехнадзора от 07.04.2008 № 212, которым утвержден Порядок организации работ по выдаче разрешений на допуск в эксплуатацию энергоустановок, в процедуру допуска включена обязательность предоставления организациями положительного заключения частных экспертных организаций, осуществляющих указанную деятельность на платной основе, что противоречит ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ и создает административные барьеры при осуществлении предпринимательской деятельности.

Вопреки п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сотрудники территориальных управлений Ростехнадзора в субъектах Российской Федерации заключают договоры на оказание платных консультационных услуг с подведомственными Службе учреждениями и поднадзорными организациями.

Вышеуказанные нарушения являются недопустимыми, поскольку подрывают авторитет органов государственной власти и доверие к государству, ограничивают развитие добросовестной конкуренции, являются серьезным препятствием для реализации прав субъектов предпринимательской деятельности, лишают федеральный бюджет значительной части доходов, способствуют лоббированию должностными лицами Ростехнадзора интересов частных структур и создают условия для коррупционных проявлений».

Приоритетными направлениями с учетом изложенного являются:

- Уход от распространенной практики оказания государственными органами либо подведомственными им организациями (государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями) услуг образовательного, экспертного, консультационного, сертификационного и т.п. характера, которые относятся к деловой инфраструктуре и в развитых рыночных экономиках осуществляются частными организациями и их ассоциациями.

- Передача самого широкого спектра экспертных полномочий квалифицированному профессиональному либо предпринимательскому сообществу может сопровождаться либо аккредитацией юридических и физических лиц уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, либо развитием саморегулируемых организаций на соответствующих рынках, которые смогут обеспечить требуемый уровень качества осуществляемой деятельности и ее соответствие установленным стандартам.

Оценка работы организации

В целом лишь 3,5% представителей контрольных органов считают эффективность работы их организации по снижению рисков для общества «низкой» или «весьма низкой». В то же время представители Налоговой инспекции рисуют совершенно иную картину: ни один представитель Налоговой инспекции не охарактеризовал эффективность налогового администрирования как «высокую» или «весьма высокую».

Когда представителям контрольно-надзорных органов предложили оценить, во сколько обходятся их услуги бизнесу, лишь 9% сказали, что финансовые и временные издержки для бизнеса «высокие» или «весьма высокие». Представители Налоговой инспекции чаще отмечали ответ «высокие издержки», в то время как представители Роспотребнадзора чаще отмечали «низкие издержки».

Опрошенные считают, что самым большим фактором, снижающим эффективность деятельности их организации, является низкая зарплата (60% опрошенных), недоукомплектованность штатов (58%) и плохая законодательная база (45%).

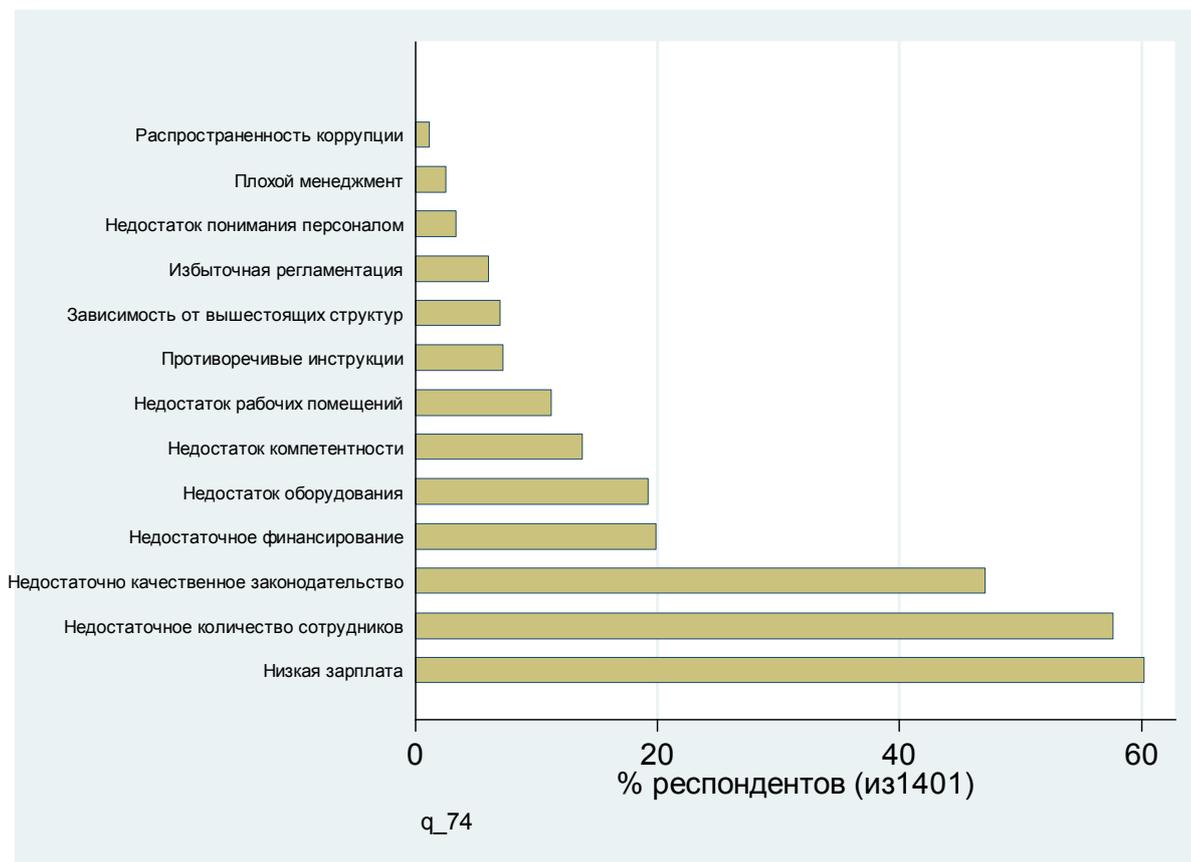


Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Из предложенных факторов выделите те, которые, по Вашему мнению, снижают эффективность работы Вашей организации. Возможно не более трех вариантов ответа».

Большинство респондентов (85%) считают, что эффективность работы их организации снижается из-за плохого знания бизнеса. Однако представители Росздравнадзора гораздо реже отмечали этот фактор как снижающий эффективность работы. Примерно такой же процент респондентов (83%) отметили нечестный бизнес в качестве фактора, снижающего эффективность работы контрольных органов.

Исходя из полученных ответов, внутренние и внешние проверки в Пожарной инспекции и Роспотребнадзоре проводятся чаще, чем в других ведомствах. В то время как в среднем за два года проводится 6,5 (стнд. откл.=9.2) внутренних плановых проверок, представители Пожарной инспекции и Роспотребнадзора указали значительно большее количество проверок – около 13. В целом за два года проводятся 5,5 (стнд. откл.=10.3) внутренних незапланированных проверок и 5,1 (стнд. откл.=6.3) внешних проверок.

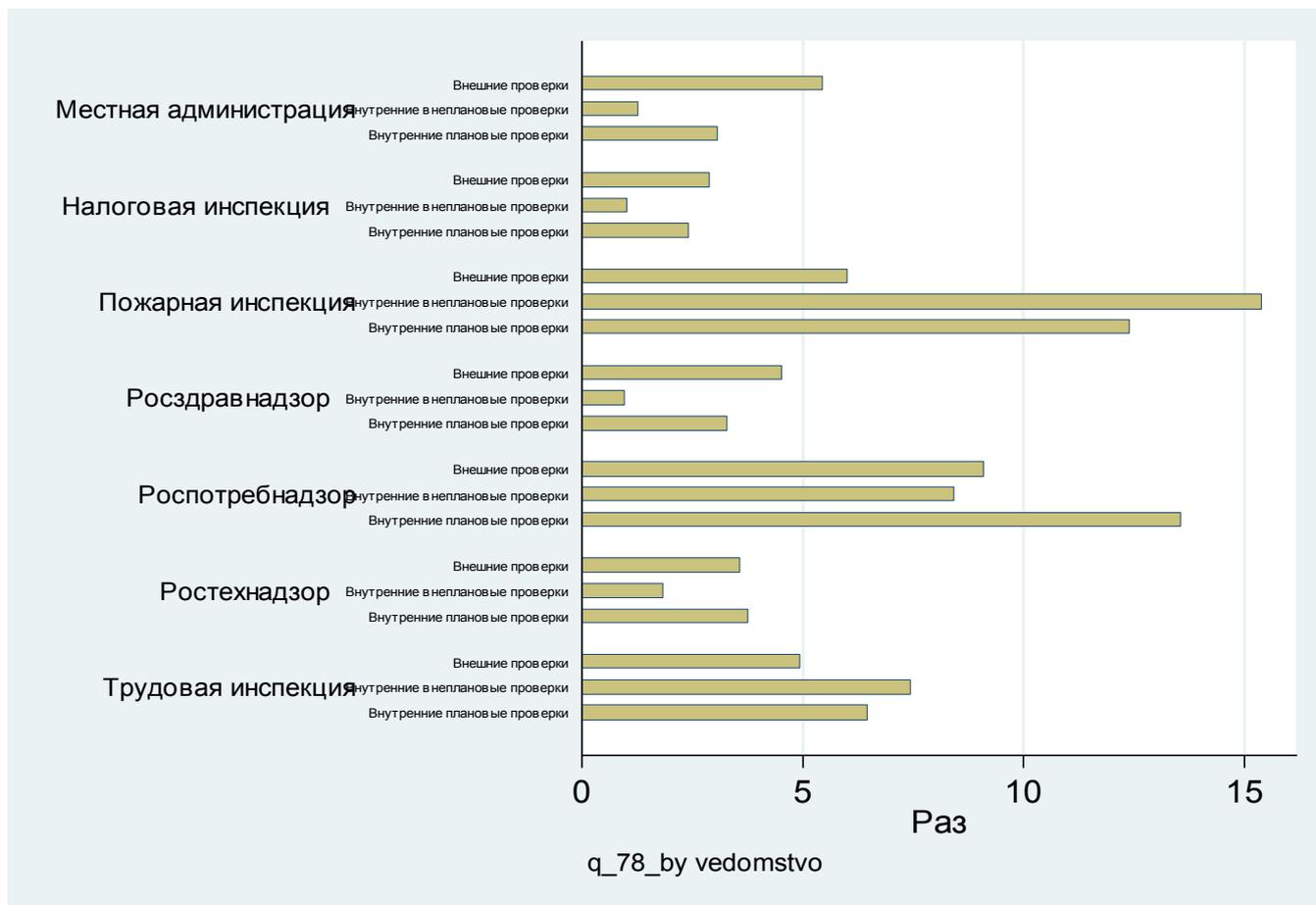


Рис. 10. Распределение ответов на вопрос «Сколько раз за последние 2 года проводились в Вашей организации следующие проверки?»

Контрольные мероприятия чаще всего проводятся Прокуратурой (90% респондентов указали, что за последние два года имел место такой контроль), вышестоящей инстанцией (82%), хотя представители Инспекции по труду отмечают это реже, а представители Налоговой инспекции чаще, Росфиннадзором (51%), отделами финансового и бюджетного контроля региональных администраций (28%), счетными палатами (18%) и, наконец, независимыми аудиторами (11%).

В целом респонденты считают, что издержки бизнеса на контрольно-надзорные процедуры довольно невелики. Они также считают свою работу высоко эффективной с точки зрения снижения рисков для населения и отмечают, что больше всего эффективность деятельности их ведомств подрывают низкие зарплаты и недоукомплектованность штатов.

Привлекательность работы в государственном секторе

Респондентам был предложен список различных факторов, влияющих на решение работать в государственном секторе, в котором они должны были отметить наиболее важные факторы для их конкретного случая. Затем они должны были выбрать не более трех факторов как наиболее важные при принятии решения работать в государственном секторе. На Рис.11 представлены ответы на первую часть вопроса.

Почти все отметили стабильную занятость, хорошие отношения между коллегами, личный интерес, хорошие возможности для личного роста в качестве характеристик работы в государственном секторе.

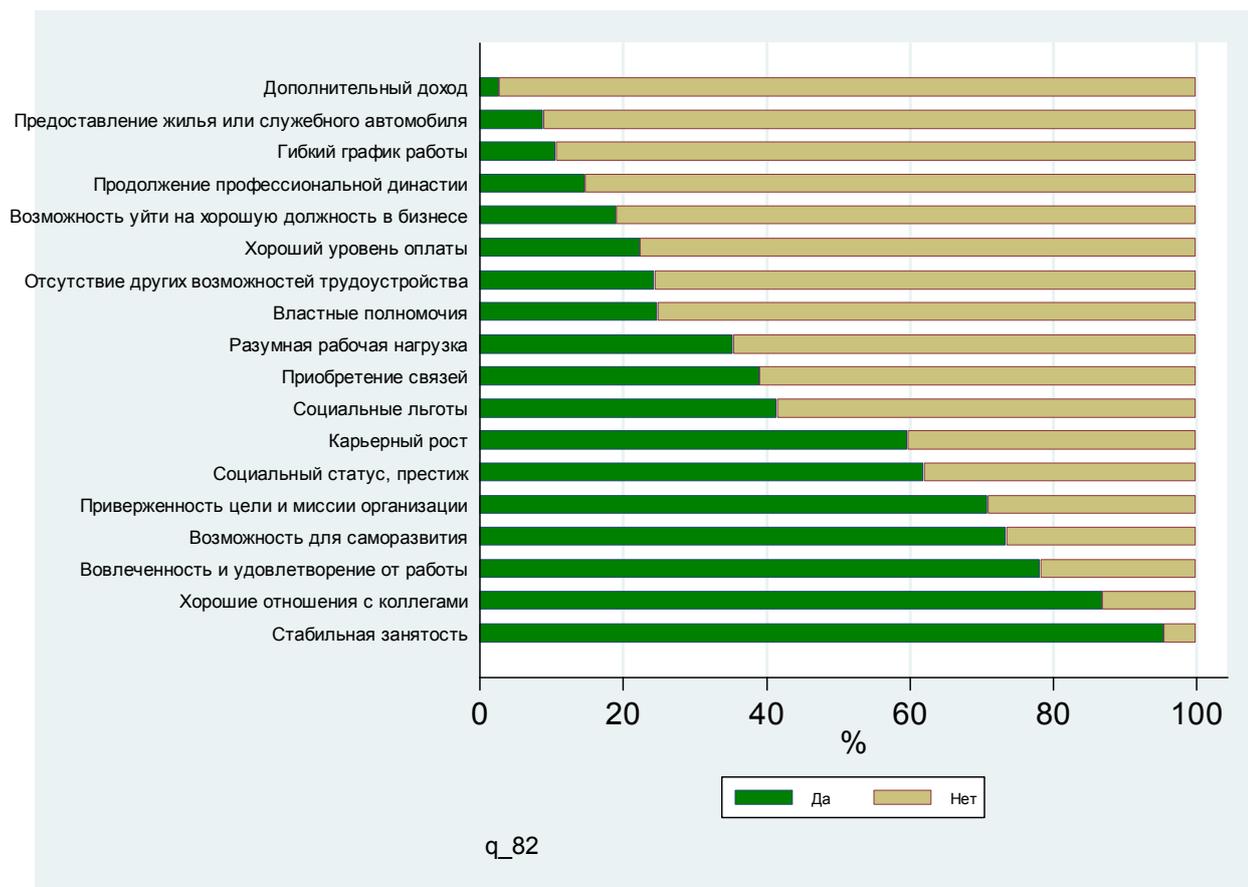


Рис. 11. Распределение ответов на вопрос «Пожалуйста, отметьте, какие из приведенных ниже факторов присущи Вашей работе».

Из трех наиболее важных факторов респонденты отметили стабильность работы (63%). Далее следуют такие факторы как личный интерес и удовлетворение от работы (37% респондентов), хорошие возможности дальнейшего развития и хорошие отношения между коллегами (около 30% респондентов).

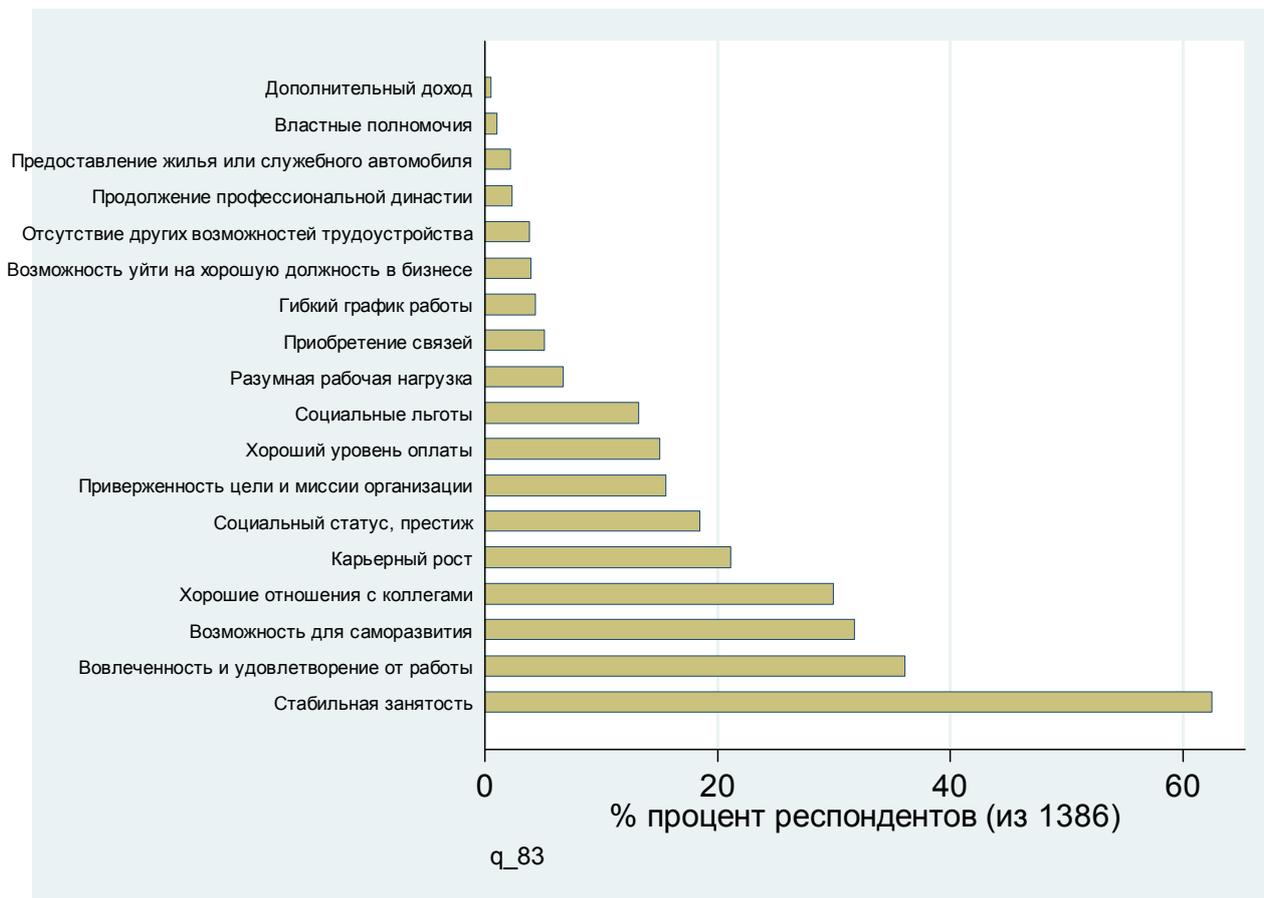


Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «Пожалуйста, отметьте три наиболее важных фактора из предложенных, которые определяют Ваше решение работать на госслужбе».

Подавляющее большинство респондентов не считают государственное регулирование невыносимой ношей для бизнеса: 83% респондентов категорически не согласны с положением о том, что «если бы предприятия соблюдали все требования государственного регулирования, они давно бы обанкротились».

Около одной трети респондентов согласны с тем, что государственные чиновники стараются работать честно, но это просто невозможно в современных условиях.

В целом большинство респондентов (73%) не согласились с тем, что инспекторы не имеют возможности «поймать» нарушителей требований закона.

В среднем половина респондентов согласны с тем, что в обществе в целом существует положительное отношение к работе государственных контрольных органов. С этим чаще согласны представители Инспекции по труду и реже представители Налоговой инспекции и местной администрации.

Ряд вопросов имел целью оценку знания респондентами основных положений законов, которые они призваны проводить в жизнь. На рис.13 дается распределение неправильных и правильных ответов на вопросы, касающиеся всех основных элементов пакетов законодательства, причем оказался неожиданно высоким процент респондентов, незнакомых с основными положениями.

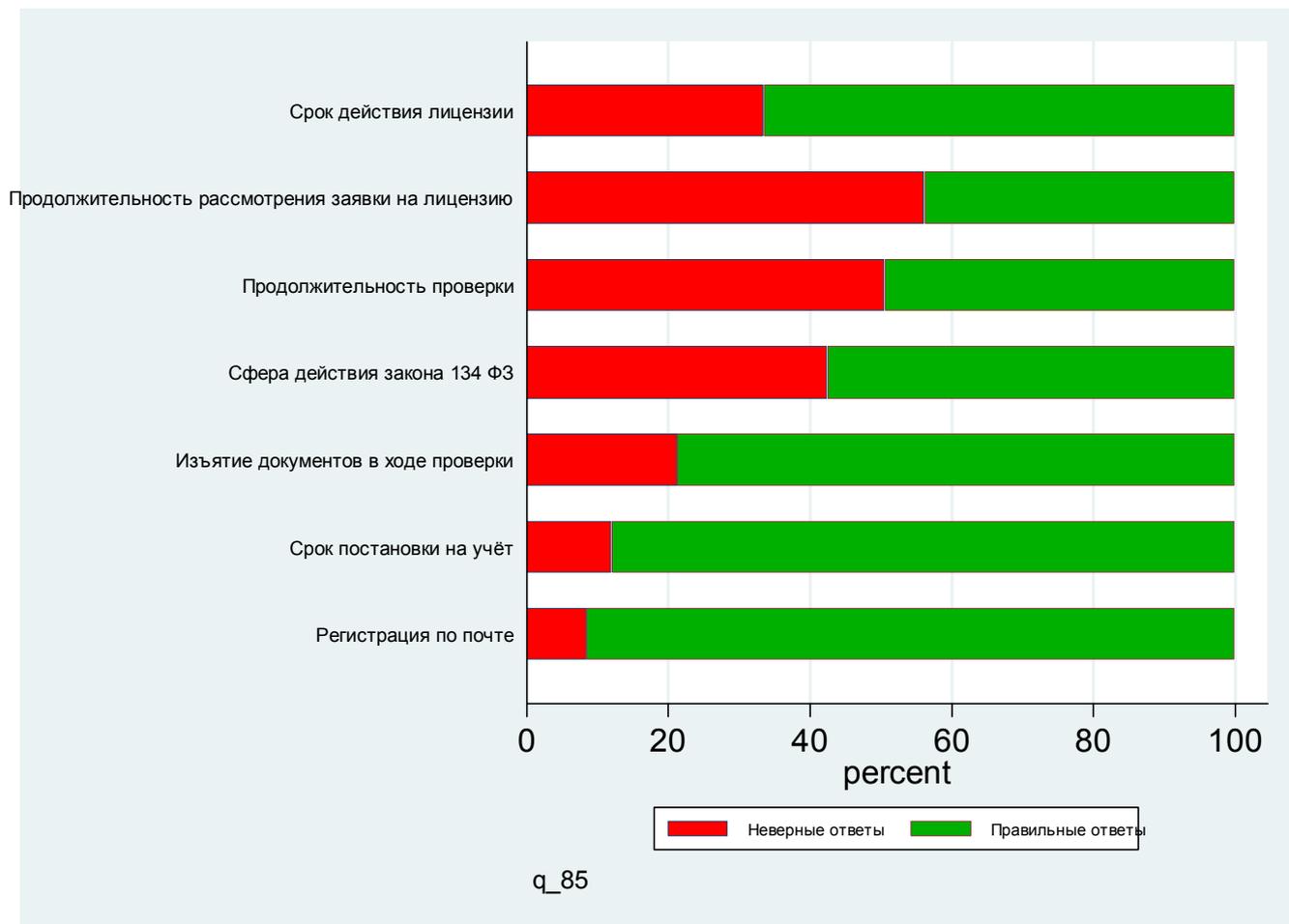


Рис. 13. Распределение правильных и неправильных ответов на вопросы, призванные оценить знания основных положений соответствующих законов представителями контрольных органов.

Ниже приводятся неправильные ответы:

- 34% респондентов неправильно ответили на вопрос о минимальном сроке действия лицензии.
- 56% респондентов неправильно ответили на вопрос о том, в какой срок может быть дан отказ в выдаче лицензии.
- 43% респондентов неправильно ответили на вопрос о том, какой закон регулирует контроль над лицензионной деятельностью.
- 51% респондентов неправильно ответили на вопрос о максимальной продолжительности проверки.
- 21% респондентов неправильно ответили на вопрос о возможности изъятия документов в ходе проверок.

Специальные вопросы об инспекциях для контрольных органов

Проверки могут проводиться контрольным органом самостоятельно, а может проводиться комплексно несколькими органами сразу. Каждый респондент в среднем участвует в 16 (стнд. откл.=23) комплексных проверках в год. Показатели сильно разнятся для разных органов.

Представители Инспекции по труду и Росздравнадзора проводят больше комплексных инспекций (около 30), в то время как представители Ростехнадзора проводят значительно меньше инспекций, чем средняя величина (около 5).

Что касается некомплексных инспекций, каждый респондент в среднем провел 38 (с.о.=44.7) инспекций в год. Представители инспекций по труду и Росздравнадзора проводят значительно больше некомплексных инспекций, чем средний респондент в выборке (более 50), в то время как представители Пожарной инспекции проводят менее 30 некомплексных инспекций в год.

В среднем проверка фирмы, начиная с момента назначения инспекции до завершения отчета о проверке, занимает 19 дней. Однако этот срок значительно больше для Налоговой инспекции, которая не подпадает под положения закона о продолжительности проверок.

В среднем несколько более половины (53%) хозяйствующих субъектов, находящихся в рамках компетенции опрошенных ведомств, были включены в годовой план проверок, причем доля таковых у Росздравнадзора и Роспотребнадзора ниже (35-45%), а у Налоговой инспекции и Инспекции по труду выше (более 60%).

Подавляющее большинство респондентов (88%) считают, что годовой план отражает реальное положение дел с инспекциями. Процент считающих так значительно ниже среди представителей Инспекции по труду: 25% респондентов отмечают несоответствие годовых планов и количества фактически проведенных проверок.

Респондентам предложили отметить, какие факторы учитываются при составлении списка фирм, на которых планируется проводить инспекцию. Большинство респондентов (более 70%) указывают на предшествующий проверке анализ предыдущих нарушений и количественный анализ рисков для общества по общей методике. 16% респондентов сказали, что объекты проверок выбираются произвольно. В случае Пожарной инспекции и Ростехнадзора лишь менее 10% респондентов считают выбор объектов случайным. Это значительно ниже среднего показателя. В то же время представители Росздравнадзора и особенно местных администраций сказали, что выбор объектов плановых инспекций значительно чаще происходит случайно (25-35%).

Вставка 5. Учет рисков и потенциальной опасности объекта контроля (надзора)

Установление необходимости, периодичности, форм проведения контроля (надзора) должно осуществляться только после анализа возникающих рисков и потенциальной опасности объекта контроля (надзора). Решение этой задачи требует формирования комплексной системы выбора методов государственного регулирования в зависимости от оценки рисков. В соответствии с этим государственное регулирование должно носить обязательный или рекомендательный характер, а также применять различные методы, формы и устанавливать вариативную периодичность контроля (надзора). В некоторых сферах предпринимательской деятельности проверки могут осуществляться по случайным выборкам объектов, в иных – в заявительном порядке при обнаруженных потребителями нарушениях. Для определенных видов деятельности, риск при осуществлении которых невысок, могут применяться рыночные механизмы регулирования: саморегулирование, страхование профессиональной ответственности и др. Система оценки рисков при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности является основой работы по выявлению тех сфер, в которых возможно сокращение объемов государственного регулирования и передача части регулирующих функций на уровень профессиональных ассоциаций, являющихся инструментами саморегулирования различных секторов экономики.

Для объектов и предметов контроля (надзора), подпадающих под действие Федерального закона «О техническом регулировании», необходимость, периодичность и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими регламентами. Реализация Федерального закона «О техническом регулировании» обуславливает также необходимость в изменении порядка организации и проведения контрольно-надзорных органами мероприятий по контролю в части принудительного отзыва продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, а также приостановлении или прекращении действия декларации о соответствии и

сертификата о соответствии.

На сегодняшний день система учета рисков и потенциальной опасности объекта контроля (надзора) в целях определения периодичности и осуществления государственного контроля фактически отсутствует.

Вместе с тем, отдельные элементы этой системы внедряются в различных отраслях и сферах деятельности – от налогового учета до обеспечения пожарной безопасности. В части последней МЧС России в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Федерального закона № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» подготовлен проект постановления Правительства РФ «О порядке проведения оценки пожарного риска». Независимый аудит пожарной безопасности является одной из форм оценки соответствия наряду с государственным контролем (надзором), который осуществляется в том числе с учетом и в координации с мероприятиями по оценке пожарного риска.

На сегодняшний день порядок проведения расчетов по оценке пожарного риска регламентируется постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска». Указанным Постановлением утверждены «Правила проведения расчетов по оценке пожарного риска».

Согласно «Правилам проведения расчетов по оценке пожарного риска» определение расчетных величин пожарного риска проводится по методикам, утверждаемым МЧС России. Методики подлежат опубликованию в печатном издании МЧС и размещению в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме на период их действия.

В настоящее время на утверждении находятся проекты следующих двух методик:

- «Методика определения расчетных величин пожарного риска для зданий, сооружений и строений классов функциональной пожарной опасности Ф1, Ф2, Ф3, Ф4, а также класса Ф5.2, в части стоянок для автомобилей без технического обслуживания и ремонта»;

- «Методика определения расчетных величин пожарного риска для производственных объектов».

Указанные методики основываются на следующих основных документах по вопросам оценки пожарного риска:

- ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования»;

- ГОСТ Р 12.3.047-98 «Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля».

Другие органы государственного контроля (надзора) в настоящее время не сформировали в явном виде систему учета рисков при установлении необходимости, периодичности и форм проведения контроля.

Для определения процедуры формирования списка фирм, подлежащих плановым проверкам, респондентам было предложено несколько утверждений, с которыми они должны были согласиться или не согласиться. Полученные ответы показывают, что 22% согласны, что план спускается контрольному органу сверху. Около половины респондентов (51%) сказали, что объекты проверки выбираются руководителем территориального органа или их непосредственным начальником. Около 66% респондентов сказали, что они сами формируют часть плана проверок. В Налоговой инспекции уровень индивидуальной инициативы при выработке списка объектов плановых инспекций значительно ниже, менее одной четверти респондентов сами формируют этот план. Большинство респондентов (73%) подтвердили, что план составляется коллективно.

Более половины респондентов (65%) считают необходимым инспектировать каждую фирму и организацию. Менее 50% представителей Налоговой инспекции и Роспотребнадзора дали положительный ответ на этот вопрос, по сравнению с 75% представителей Инспекции по труду, местных администраций и Росздравнадзора.

Средний процент внеплановых инспекций составляет 54% от общего количества инспекций. В этом отношении цифры для разных ведомств различны. Представители Росздравнадзора указали процент ниже среднего (менее 45%), в то время как представители Инспекции по труду и местной администрации дали результат выше среднего (более 55%). Доля

ответов, в которых внеплановые инспекции составляли менее 10%, была ниже всего в Пожарной инспекции (менее 5%) и выше всего в Налоговой инспекции и местной администрации (около 50%).

Респондентов попросили назвать основания для назначения внеплановых инспекций. В целом подавляющее большинство респондентов отметили в качестве важнейшего фактора жалобы работников или граждан. Другой важный фактор – информация о нарушениях, предоставляемая другими органами. Представители Налоговой инспекции отметили ошибки или противоречия в подаваемых документах в качестве самой важной причины для назначения внеплановой проверки. Значительная доля респондентов из Ростехнадзора и Инспекции по труду отметили информацию об авариях в качестве важной причины назначения внеплановой проверки.

Вставка 6. Практика использования внеплановых проверок со стороны контрольно-надзорных органов в качестве инструмента конкурентной борьбы и давления на бизнес

Широкое распространение получила практика парализации деятельности предприятия с использованием инструмента проверок. В условиях недостаточно четкой регламентации контрольно-надзорной деятельности данный механизм давления на субъекты предпринимательской деятельности оказывается довольно востребованным. При этом «заказчиком» либо «бенефициаром» осуществления давления может выступать как конкурент (другой предприниматель), так и представители органов власти, причем в последнем случае это может осуществляться как по независимым от контрольно-надзорного органа причинам (например, по требованию прокуратуры), так и в целях предоставления необоснованных преимуществ подведомственным либо аффилированным организациям, то есть опять-таки в рамках недобросовестной конкурентной борьбы с использованием властного ресурса. Данный конфликт интересов вырастает из совмещения властных и хозяйственных функций. Важно подчеркнуть, что речь не обязательно идет о коррупции. В условиях тотальной избыточности, противоречивости, закрытости и негибкости системы обязательных требований нарушения можно найти практически на любом подконтрольном объекте (это зачастую признают и сами представители контрольно-надзорных органов). Вместе с тем, имеются случаи и прямого злоупотребления, против которых направлены антикоррупционные и антирейдерские инициативы.

Вынося за скобки противозаконные действия, отметим, что существуют довольно активно используемые методы, которые позволяют рейдерам поглотить предприятие, не нарушая закон.

«В рамках закона рейдеры могут использовать такие методы, как: скупка простых и привилегированных акций у миноритариев, приобретение обыкновенных голосующих акций первого выпуска и оспаривание законности всех последующих эмиссий, а также «обманные» технологии («черный рыцарь – белый рыцарь», снижение стоимости актива в глазах его собственника, использование конфликта среди крупных акционеров и т. д.).

Наиболее часто используемый способ – это создание условий для того, чтобы акционеры сами начали продавать свои акции. Вот пример из практики. Один из дольщиков компании, производящей уникальные химикаты, предпринял психологическую атаку на своих сотоварищей, для того чтобы заставить их продать свои доли, а самому стать единственным владельцем фирмы. Начались постоянные проверки фирмы, проблемы с налоговой, угрозы закрыть бизнес. И дольщики начали понимать, что сейчас их доля еще определяется по балансовой стоимости предприятия. А вот что будет дальше – неизвестно. Поэтому они стали быстро сбывать свои доли, покупателем же оказался их ловкий коллега. Эта же схема была применена несколько лет назад, чтобы монополизировать рынок соли...

Есть классические признаки начавшейся подготовки к рейдерской атаке. Например, начинается сбор данных о вашей компании. Это может проявляться как угодно, начиная от зачистивших проверок контрольно-надзорных и правоохранительных органов и заканчивая приватными разговорами подозрительных личностей с должностными лицами фирмы. Например, перед поглощением сети ресторанов в Москве, в течение одного (!) месяца в эту компанию приходили представители самых разных структур с 24 проверками».³

Что касается результатов проверок, респонденты отметили, что нарушения вскрываются в ходе 52% плановых инспекций. Ответы сильно варьируются между разными контрольными органами. Представители Налоговой инспекции обнаруживают нарушения в ходе каждой третьей

³ <http://www.c2f.ru/archive/magazine8/?article=118>

плановой инспекции, а представители Роспотребнадзора, Пожарной инспекции и Инспекции по труду указывают вдвое более высокий процент плановых инспекций, в ходе которых обнаруживаются нарушения. Несколько более эффективными оказываются внеплановые инспекции, 57% таких проверок вскрывают нарушения. Здесь тоже имеют место значительные различия между ведомствами, хотя в данном случае Пожарная инспекция и Налоговая инспекция меняются местами по сравнению с ситуацией в отношении плановых проверок. 75% внеплановых проверок, проводимых в Налоговой инспекции, помогают вскрыть нарушения по сравнению с 45% в случае Пожарной инспекции.

Специфические вопросы для лицензирующих органов

Почти все респонденты указывают, что сроки рассмотрения заявления на получение лицензий нарушаются «очень редко» или «редко». В среднем респонденты указали, что 29% заявлений на выдачу лицензий были поданы или заполнены неправильно (стандартное отклонение = 25).

Специфические вопросы для регистрационных органов

Большинство представителей регистрационных отделов Налоговой инспекции сообщили, что установленные законом сроки рассмотрения заявлений на регистрацию нарушаются редко. Респонденты также сказали, что в среднем 24% заявлений о регистрации неправильно заполнены или поданы. Большинство респондентов указали, что в их городах и в сельской местности в их регионах представителям бизнеса для получения регистрации редко приходится самостоятельно носить документы в другие органы власти, помимо «регистрационного окна».

В связи с тем, что вопрос о переводе системы регистрации с разрешительной на уведомительную основу широко обсуждается, респондентам из регистрационных органов были заданы вопросы о возможных последствиях такого шага. Распределение ответов приводится на рис. 14.

Большинство респондентов (53%) считают, что изменение регистрационной процедуры приведет к снижению качества подаваемых документов, в то время как вдвое меньшее количество респондентов сказали, что качество документов от этого не изменится и еще меньшее количество сказали, что качество улучшится. Подавляющее большинство респондентов (75%) считают, что эта мера увеличит количество фиктивных фирм. Большинство респондентов (40%) считают, что издержки предпринимателей, связанные с регистрацией, уменьшатся или останутся прежними. Большинство респондентов (60%) считают, что изменение порядка регистрации приведет к увеличению количества нелегальных фирм.

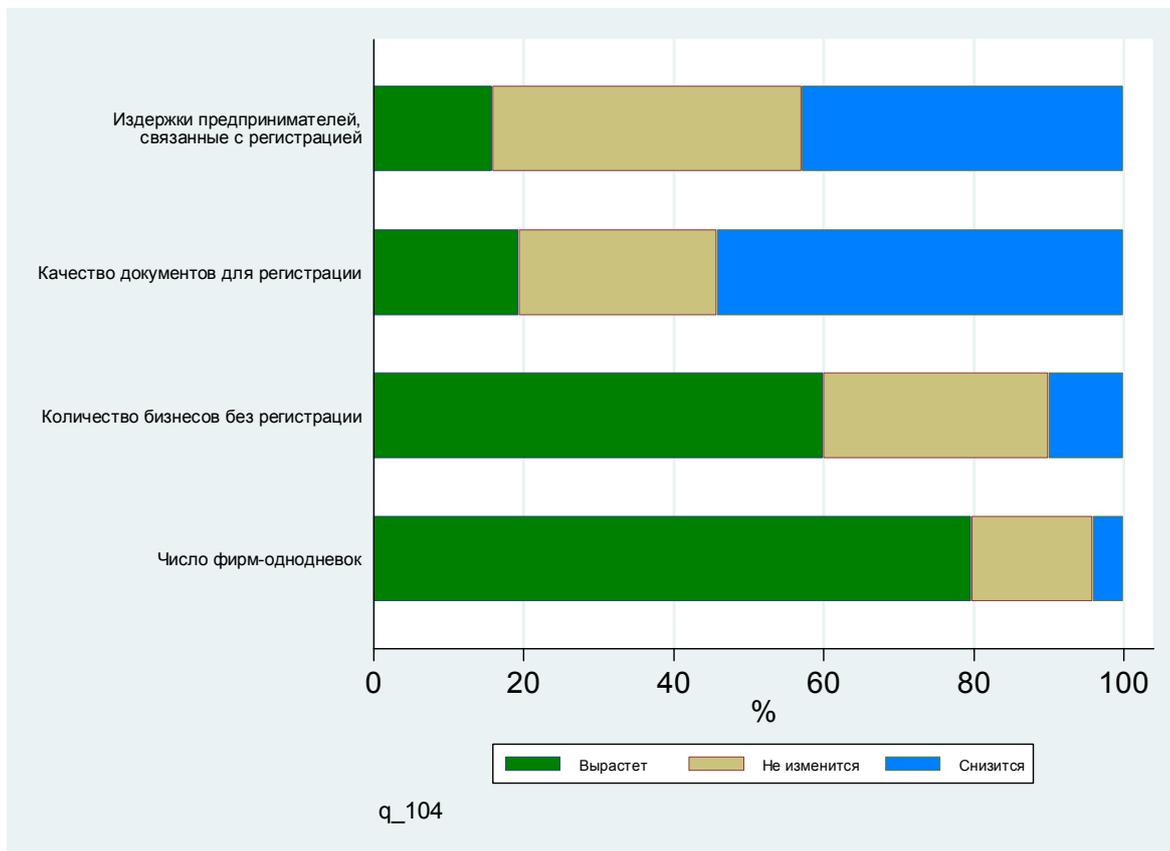


Рис. 14 Распределение ответов на вопрос «Оцените, как, на Ваш взгляд, изменятся следующие параметры в случае перевода регистрации и постановки на учет на уведомительный порядок».

Специфические вопросы для налоговых органов

Представителям налоговых органов было предложено оценить, как часто в ходе выездных проверок предприятий и организаций выявлялись нарушения в отношении различных налогов и сборов. На рис.15 приводятся ответы на этот вопрос в отношении различных налогов и сборов. Более половины респондентов (55%) сказали, что в более 75% случаев обнаруживаются нарушения в уплате НДС. В среднем респонденты указывают, что в ходе 40% выездных инспекций обнаруживаются нарушения в уплате единого социального налога, 60% нарушения в уплате подоходного налога, 35% нарушения в уплате специального налога, в 25% инспекций обнаруживаются нарушения в уплате акцизов, 25% в уплате налога на собственность организаций и в 25% нарушения в уплате земельного налога.

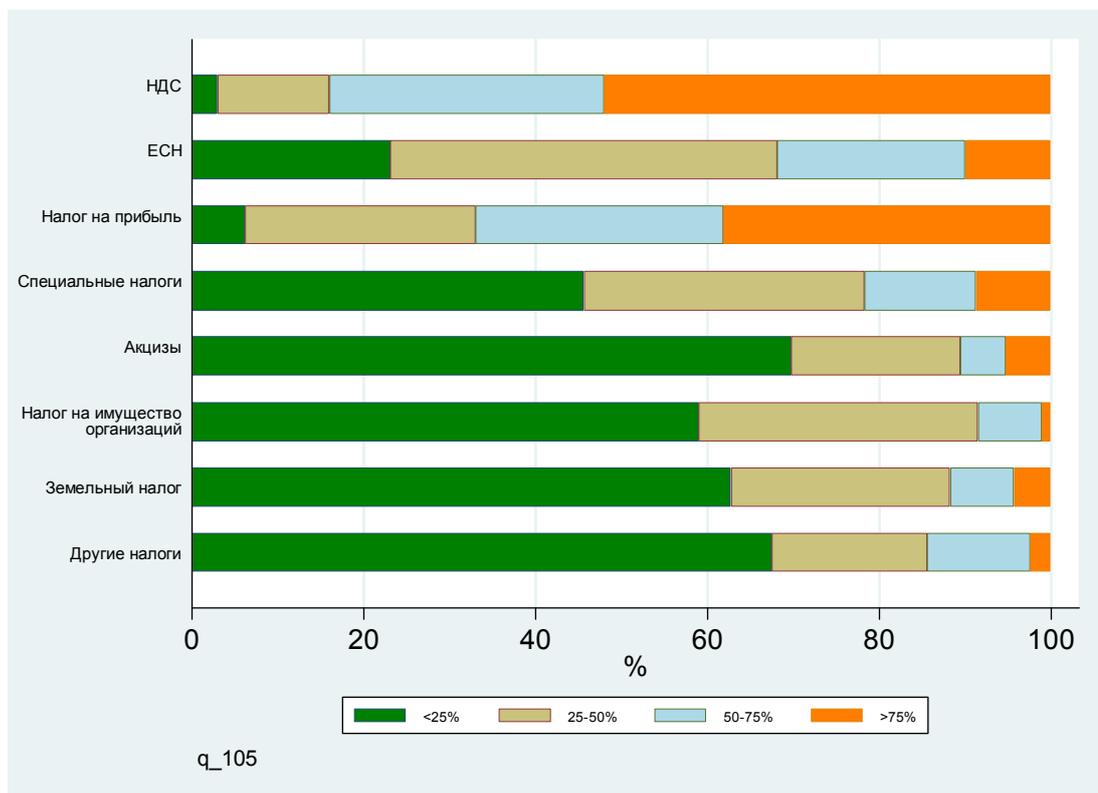


Рис. 15. Ответы на вопрос «Как часто в ходе выездных инспекций юридических лиц вскрываются нарушения в уплате следующих налогов и сборов?»

Масштабы коррупции

Для оценки отношения респондентов к коррупции им было предложено выбрать один из двух вариантов действий в двух гипотетических случаях. В первой ситуации респонденту предлагалось представить, что он предприниматель, который обращается в государственный орган для прохождения административной процедуры и которому тот или иной чиновник предлагает внести неофициальную плату для ускорения или облегчения административной процедуры. Во второй ситуации чиновник советует предпринимателю обратиться к конкретному посреднику для совершения административной процедуры. Были предложены три варианта поведения в этих ситуациях:

- воспринял как в порядке вещей и выполнил бы просьбу.
- был склонен отказаться, но поступил как просит представитель государственной службы.
- отказался.

Распределение ответов показано на рис.16.

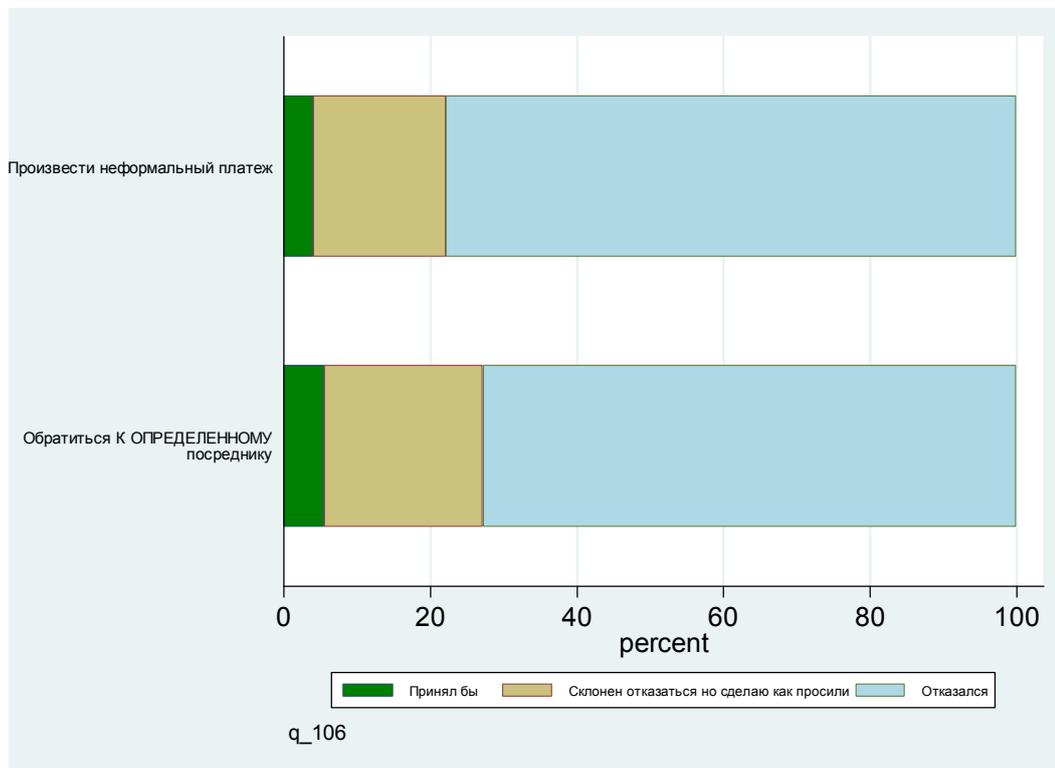


Рис. 16. Распределение ответов на вопрос «Представьте себе, что Вы - предприниматель и обращаетесь в государственный орган для прохождения административной процедуры. Как бы Вы поступили в следующих ситуациях?»

По словам большинства респондентов, они ответили бы отказом в обоих случаях. Это касается ответов представителей всех органов.

Также **респондентов попросили указать, с каким** из нижеследующих двух утверждений они согласны в большей степени:

- Взятки с малыми суммами денег - это неустранимая практика, так как в настоящее время и в сложившихся условиях зарплаты в госсекторе малы.
- Взятки с малыми суммами денег - это коррупционная практика, которую можно и необходимо устранить в настоящее время и в сложившихся условиях.

В среднем лишь 17% считают, что мелкие взятки – неизбежная практика. Процент тех, кто считают, что мелкие взятки – неизбежное зло, значительно ниже в Пожарной инспекции и значительно выше в Ростехнадзоре. Подводя итог, можно сказать, что респонденты высказали отрицательное отношение к коррупции, которую, по их мнению, нужно искоренить.

Анализ результатов опроса вместе с данными шестого раунда мониторинга малого бизнеса

Одна из целей настоящего исследования состояла в выявлении причин, по которым некоторые контрольные органы в некоторых регионах более успешно осуществляют реформу. Неоднородность результатов осуществления реформ на региональном уровне была отмечена в ходе шести опросов по административным барьерам, проведенного ЦЭФИРОм совместно с Всемирным Банком в период с 2002 по 2006 гг. Как указывают Яковлев и Журавская (2007), в целом реформа дерегулирования значительно снизила издержки российских фирм, связанные с регулированием; однако скорость проведения реформы значительно варьируется от региона к региону. Было выявлено пять институциональных факторов, оказывающих серьезное, статистически значимое и экономически весомое влияние на осуществление реформы дерегулирования в российских регионах: транспарентность власти, борьба с коррупцией, распространенность Интернета и доступ к другим независимым СМИ, наличие сильного отраслевого лобби и серьезные налоговые стимулы. Эти факторы обуславливают прогресс реформы в области регулирования создания новых фирм и контроля за действиями существующих фирм.

Используя данные настоящего опроса, мы можем изучать влияние индивидуальных характеристик чиновников, их карьерных соображений, кадровой политики организаций, упрощение режима обучения и т.д. на проведение реформы и соответствие действий чиновников законам.

Для этих целей мы объединили данные последнего, шестого раунда мониторинга малого бизнеса в России (осуществленного летом 2006 года) с данными нынешнего опроса, агрегированными на уровне государственных органов и регионов. В 18 регионах был проведен как один, так и другой опрос.

В качестве критерия соблюдения законов о регулирующих органах были использованы следующие переменные из опроса представителей бизнеса:

1. Регистрация: продолжительность и количество органов. Новым фирмам, созданным в первой половине 2006 года (20 фирм в регионе) был задан вопрос, сколько времени у них заняла регистрация фирмы и в сколько государственных органов они вынуждены были обращаться. В соответствии с законом 2002 года регистрация не должна занимать более пяти дней и должна осуществляться по принципу «одного окна», т.е. точно так же как в налоговом органе. Однако данные опроса бизнеса показывают, что в первой половине 2006 года для регистрации новой фирмы в России в среднем требовалось 17 дней. В первой половине 2006 года лишь 166 респондентов из 305 (54%) смогли получить регистрацию «в одном окне». Все остальные

обращались в несколько органов: около 10% респондентов обращались в два органа, 10% - в три органа, 8% - в четыре, 12% - в пять и остальные 6% обращались в 6-11 органов.

2. Лицензии. В соответствии с Законом о лицензировании (принятом в 2001 году) лицензия выдается не менее чем на пять лет. Однако срок действия 42% лицензий, выданных опрошенным малым предприятиям в первой половине 2006 года, был менее пяти лет.

3. Проверки: количество плановых проверок. В соответствии с Законом о проверках 2001 года каждый контрольный орган имеет право проводить не более одной плановой проверки в два года. Однако данные опроса показывают, что 5% фирм в выборке подвергались плановым проверкам со стороны пожарных и санитарных инспекторов чаще, чем один раз в полгода.

Для целей нашего анализа были отобраны следующие переменные в качестве меры степени соблюдения законов о дерегулировании.

- Длительность регистрации:
 - число дней (логарифм).
 - фиктивная переменная, равная 1, если длительность регистрации превысила семь дней.
- Число госорганов, посещённых в процессе регистрации:
 - число госорганов (логарифм).
 - фиктивная переменная, равная 1, если более одного госоргана.
- Срок действия лицензии:
 - фиктивная переменная, равная 1, если срок действия хотя бы одной лицензии, полученной в первой половине 2006 года, меньше, чем пять лет.
- Число проверок пожарной инспекцией:
 - общее число проверок пожарной инспекцией в первой половине 2006 года (логарифм).
 - число плановых проверок пожарной инспекцией в первой половине 2006 года (логарифм).
 - фиктивная переменная, равная 1, если проводилось более одной плановой проверки пожарной инспекцией в первой половине 2006 года.
- Число проверок санитарной инспекцией:
 - число санитарных проверок в первой половине 2006 года (логарифм).
 - число плановых проверок санитарной инспекцией в первой половине 2006 года (логарифм).
 - фиктивная переменная, равная 1, если было более одной плановой проверки санитарной инспекцией в первой половине 2006 года.

Ниже в таблице приведены суммарные статистики всех зависимых переменных.

Переменная	Набл.	Сред.	Ст. откл.	Min	Max
Длительность регистрации, дни	183	17.6	16.41	2	90

Фиктивная переменная для регистрации	183	.73	.44	0	1
Фиктивная переменная для срока действия лицензии	251	.41	.49	0	1
Число санитарных проверок	1489	.31	1.30	0	40
Число плановых санитарных проверок	1451	.22	.67	0	6
Фиктивная переменная для санитарных проверок	1451	.037	.19	0	1
Число проверок пожарной инспекцией	1491	.49	1.35	0	36
Число плановых проверок пожарной инспекцией	1424	.37	.70	0	10
Фиктивная переменная для плановых проверок пожарной инспекцией	1424	.042	.20	0	1

Множество объясняющих переменных включает в себя индивидуальные характеристики опрошенных фирм: логарифм возраста фирмы, фиктивная переменная, отвечающая за вид собственности фирмы (1 государственная фирма и 0 частная), фиктивные отраслевые переменные и агрегированные по регионам и ведомствам переменные из данного опроса чиновников (которые мы прогоняем по очереди). Задача состоит в том, чтобы выявить набор переменных, оказывающих устойчивое значимое влияние на несоблюдение законодательных норм со стороны местных администраций и региональных отделений федеральных ведомств.

Ниже приводятся результаты нашего анализа.

Культура и субъективное отношение

Результаты показывают, что субъективное отношение отдельных чиновников к пакету законов о дерегулировании может объяснять различия между регионами в нарушении законов о дерегулировании.

Вопрос 1-Б.

Насколько Вы поддерживаете ограничение числа плановых проверок (не чаще одного раза в 2 года)?

Ответы и шкала:

Категорически против	Скорее против	Скорее за	Всцело поддерживаю
1	2	3	4

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.172 (0.134)	0.08 * (0.043)
Новая фирма	-0.024	

	(0.073)	
Ответ на вопрос 1-Б (среднее по региону среди госслужащих, занимающихся лицензированием)	-0.534 ***	
	(0.191)	
Ответ на вопрос 1-Б (среднее по региону среди госслужащих пожарнадзора)		-0.231 ***
		(0.056)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да
Константа	1.819 **	0.692 ***
	(0.903)	(0.259)
Число наблюдений	223	1201
R-квадрат	0.11	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Оказалось, что в тех регионах, где представители пожарных инспекций в большей степени поддерживают ограничение количества плановых инспекций, количество плановых пожарных инспекций малых предприятий значительно ниже. Мы также обнаружили значительно более низкое соотношение количества просроченных лицензий в общем количестве лицензий в регионах, в которых представители контролирующих органов, занимающиеся лицензиями, в большей степени поддерживают ограничения количества плановых инспекций.

Аналогичным образом мы обнаружили отрицательную зависимость между более высоким уровнем поддержки среди чиновников санитарных проверок увеличения минимального срока действия лицензий и частотой санитарно-эпидемиологических инспекций малых фирм, контролируя на характеристики отдельных фирм.

Более широкая поддержка сокращения количества видов деятельности, требующих лицензии, среди респондентов в пожарных и санитарных инспекциях соответствует меньшему количеству соответствующих проверок в регионе и поддержке ограничений на срок действия лицензий.

Вопрос 1-Д.

Насколько Вы поддерживаете ограничение срока проведения проверок?

Ответы и шкала:

Категорически против	Скорее против	Скорее поддерживаю	Всецело поддерживаю
1	2	3	4

*Логарифм числа
плановых проверок
пожарной инспекцией*

Зависимая переменная:

Возраст фирмы (логарифм)

0.079 *

(0.043)

Ответ на вопрос 1-Д (среднее по региону среди госслужащих пожарнадзора)

-0.05 **

(0.024)

Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	-0.009 (0.179)
Число наблюдений	1201
R-квадрат	0.05

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

В регионах, где представители пожарных инспекций в большей степени поддерживают более строгие ограничения продолжительности проверок, мы обнаружили статистически меньшее количество плановых пожарных проверок в расчете на одну фирму.

Вопрос 1-Е

Насколько Вы поддерживаете введение правила «одного окна» при регистрации?

Ответы и шкала:

Категорически против	Скорее против	Скорее за	Всеголо поддерживаю
1	2	3	4

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм число плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.429 * (0.247)
Ответ на вопрос 1-Е (среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией)	-0.582 *** (0.182)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	1.938 (1.184)
Число наблюдений	169
R-квадрат	0.17

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Сообщённая фирмами продолжительность процедуры регистрации новых фирм отрицательно коррелирует с более высоким уровнем поддержки принципа «одного окна» при регистрации среди чиновников регистрирующих органов налоговой инспекции.

Человеческий капитал и подготовка кадров

Вопрос 8 (из анкеты для руководителей контрольных служб).

Были ли в Вашей организации наняты специалисты нового профиля в связи с реформой?

Ответы и шкала:

Да	1
Нет	2

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>	<i>Число плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.131 (0.136)	0.045 (0.05)
Новая фирма	-0.024 (0.074)	
Ответ на вопрос 8 (среднее по региону среди руководителей лицензирующих органов)	0.212 * (0.108)	
Ответ на вопрос 8 (среднее по региону среди руководителей Пожнадзора)		0.085 ** (0.034)
Отраслевые фиктивные переменные		Да
Константа	-0.01 (0.753)	-0.191 (0.207)
Число наблюдений	223	914
R-квадрат	0.09	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Мы получили документальное подтверждение того, что прием на работу персонала, обладающего новой квалификацией, в целях продвижения реформы снижает количество нарушений при лицензировании и плановых пожарных проверках. Эти результаты хорошо соотносятся с другими результатами, приводимыми ниже, подтверждающими важность человеческого капитала для лучшего соответствия действий чиновников законам.

Вопрос 34-А. Укажите, пожалуйста, проходили ли Вы за последние два года профессиональную переподготовку.

Ответы и шкала:

Да	1
Нет	2

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.112 (0.138)	0.098 *** (0.037)

Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.035 (0.074)	
Ответ на вопрос 34 (среднее по региону среди респондентов, занимающихся лицензированием)	-0.554 * (0.326)	
Ответ на вопрос 34 (среднее по региону среди респондентов из Росздравнадзора)		-0.179 *** (0.050)
Отраслевые фиктивные переменные		Да
Константа	1.408 (0.975)	0.082 (0.202)
Число наблюдений	223	1164
R-квадрат	0.09	0.08

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Приведенная таблица показывает, что нарушения срока действия лицензий чаще встречаются в тех регионах, где инспекторы контролирующих органов в области лицензий проходили курсы повышения квалификации в течение последних двух лет. Аналогичные результаты были получены по количеству плановых пожарных инспекций и пожарных инспекторов, которые прошли соответствующие курсы.

Вопросы 34-B, 34-C, 34-D и 34-E касаются участия в других видах профессионального обучения. Анализ ответов приводит к следующим результатам:

В регионах с более высоким процентом инспекторов санитарных служб, прошедших курсы повышения квалификации, мы зарегистрировали большее количество плановых проверок на фирму. В регионах, где большее количество пожарных инспекторов проходило стажировку, мы отметили большее количество плановых пожарных инспекций на фирму. Увеличение доли инспекторов, проходивших стажировку в регистрационных отделах, коррелирует с большей продолжительностью регистрации.

Эти результаты на первый взгляд противоречат сделанному выше выводу о важности профессионального обучения для обеспечения соблюдения законов. Однако следует подчеркнуть, что мы не контролируем на качество курсов, на которых обучались респонденты. Таким образом, это важно понимать, учитывая следующий вопрос и приводимый ниже анализ ответов.

Вопрос 35. Оцените, насколько полезными оказались для Вас образовательные мероприятия.

Ответы и шкала:

Совсем бесполезны	Скорее бесполезны	Скорее полезны	Очень полезны
1	2	3	4

Зависимая переменная:

Возраст фирмы (логарифм)

*Логарифм длительности
регистрации*

0.404

	(0.246)
Ответ на вопрос 35 (среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией)	-0.555 **
	(0.275)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	1.867
	(1.299)
Число наблюдений	169
R-квадрат	0.15

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

В регионах, где больший процент представителей регистрирующих отделов налоговых ведомств охарактеризовали курсы профессионального обучения как полезные, мы отмечаем сокращение продолжительности процедуры регистрации. Хотя невозможно полностью оценить этот аспект, эти результаты подчеркивают значение высокого качества профессионального обучения чиновников для обеспечения более строгого соблюдения законов.

Чтобы оценить степень знания респондентами основных положений законов, регулирующих их деятельность, мы задали им следующие вопросы.

Вопрос 59. Согласны ли Вы со следующими утверждениями?

Утверждения и шкала:

	Да	Нет
А. Выданная лицензия по законодательству действует не более 3 лет.	1	2
Б. Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами.	1	2
В. Продолжительность проверки предприятия по законодательству не должна превышать 45 дней и в исключительных случаях может быть продлена еще на месяц.	1	2
Г. Лицензионный контроль не попадает под сферу действия 134 ФЗ.	1	2
Д. В ходе проверки можно и нужно изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки.	1	2
Е. Государственная регистрация и постановка на учет юридического лица по законодательству осуществляется в течение 14 дней.	1	2
Ж. Регистрационные документы могут быть посланы по почте.	1	2

Правильный ответ на все вопросы кроме последнего – «нет». Как было указано выше, нами обнаружен неожиданно высокий процент респондентов, незнакомых с основными положениями закона. Более того, как показано ниже, обнаружено значимое соответствие между процентом правильных ответов в соответствующем органе и соблюдением соответствующих положений. При анализе правильным ответам был присвоен код 1, а неправильным – 0.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для малого срока действия лицензий</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.138 (0.136)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.041 (0.074)
Ответ на вопрос 59-А (среднее по региону среди респондентов, занимающихся лицензированием)	-0.373 * (0.203)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	1.076 (0.843)
Число наблюдений	223
R-квадрат	0.09

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Как видно из вышеприведенной таблицы, в регионах с более высокой долей правильных ответов на вопрос о сроке действия лицензий среди инспекторов по лицензиям мы наблюдаем значительно более низкий уровень лицензий, выданных на более короткий, чем это прописано в законодательстве, срок, малых фирмах.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Число плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.071 * (0.043)
Ответ на вопрос 59-Д (среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора)	-0.163 *** (0.051)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	0.183 (0.194)
Число наблюдений	1201
R-квадрат	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вышеприведенные результаты показывают, что в регионах с более высокой долей пожарных инспекторов, ответивших правильно на вопрос, связанный с буквой закона о проверках, количество плановых пожарных проверок ниже.

В то же время мы не получили подтверждения аналогичных результатов в отношении регистрационных органов. Следует также подчеркнуть, что мы получили значительно меньшую долю неправильных ответов от представителей Налоговой инспекции, включая тех инспекторов, которые работают в регистрационных отделах.

Внутренняя иерархия

Вопрос 28. (из анкеты для подчиненных в контрольных органах) Есть ли у Вас должностной регламент?

Ответы и шкала:

Да	1
Нет	2

К сожалению, не возможно проанализировать влияние наличия четкого описания служебных обязанностей в санитарных инспекциях и регистрационных отделах, поскольку все представители этих двух органов имеют такое описание.

Для респондентов, работающих в области лицензирования и в пожарных инспекциях, мы не обнаружили статистически значимого влияния наличия или отсутствия официального списка служебных обязанностей на соблюдение закона этими органами власти.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.125 (0.137)	0.076 * (0.043)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.04 (0.074)	
Ответ на вопрос 28, среднее по региону среди респондентов, занимающихся лицензированием	1.186 (0.747)	
среди респондентов из Пожарнадзора		-0.036 (0.08)
Отраслевые фиктивные переменные		Да
Константа	-0.875 (1.053)	-0.07 (0.19)
Число наблюдений	223	1201
R-квадрат	0.09	0.05

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 67. (из анкеты для контрольных органов). Согласны ли Вы со следующими утверждениями относительно процедуры формирования списка объектов для плановых проверок?

Утверждения и шкала ответов:

	Да	Нет
А. План спускается в мой орган власти сверху	1	2
Б. Выбор объектов осуществляется руководителем моего территориального органа или моим непосредственным начальством	1	2
В. Я формирую часть плана самостоятельно	1	2
Г. План составляется совместными усилиями	1	2

Зависимая переменная:

Возраст респондента (логарифм)	0.08 * (0.043)	0.074 * (0.043)
Ответ на вопрос 67-В: самостоятельно среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора	0.276 *** (0.066)	
Ответ на вопрос 67-Г: коллегиально среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора		-0.251 *** (0.045)
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да -0.448 ** (0.190)	Да 0.307 * (0.186)
Число наблюдений	1201	1201
R-квадрат	0.06	0.08

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Мы обнаружили два значимых фактора, влияющих на планирование, оба для пожарных инспекций.

В регионах, где пожарные инспекторы чаще самостоятельно, независимо от руководителей и коллег, составляют список фирм для плановых инспекций, количество планируемых инспекций на одну фирму значительно ниже. С другой стороны, коллективное формирование данного списка ведет к увеличению количества плановых проверок.

Внешние интересы и влияние других госорганов и общественных организаций на ход реформ

Вопрос 33. Зависят ли Ваши действия на службе от позиции следующих структур?

Ответы и шкала:

	Да	Нет
А. Ваше непосредственное начальство	1	2
Б. Федеральные управления Вашего органа власти (для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти)	1	2
В. Органы государственной власти федерального уровня	1	2
Г. Органы местного самоуправления	1	2
Д. Региональные органы государственной власти	1	2
Е. Частный бизнес	1	2
Ж. Силловые структуры	1	2
З. Общественные объединения потребителей	1	2
И. Общественные объединения производителей или предпринимателей	1	2

Чтобы определить влияние различных учреждений на результаты регулирования по официальным и неофициальным каналам, нами был использован ответ на вопрос 33, который объясняет региональные различия в плане соблюдения законов контрольными органами.

Ниже приводятся основные каналы влияния, разбитые по типу контролирующего органа.

Лицензирование

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>		
Возраст респондента (логарифм)	0.147 (0.135)	0.135 (0.136)	0.195 (0.135)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.032 (0.074)	-0.028 (0.074)	-0.002 (0.074)
Ответ на вопрос 33, среднее по региону среди чиновников, занимающихся лицензированием			
33-Б: федеральное управление Вашего органа власти	0.419 ** (0.191)		
33-В: федеральные власти		0.354 * (0.202)	
33-Ж: силовые структуры			0.809 *** (0.299)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да	Да
Константа	-0.15 (0.763)	-0.047 (0.765)	-1.244 (0.93)
Число наблюдений	223	223	223
R-квадрат	0.1	0.09	0.11

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Пожарный надзор

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>			
Возраст респондента (логарифм)	0.081 * (0.043)	0.087 ** (0.043)	0.079 * (0.043)	0.088 ** (0.043)
Ответ на вопрос 33, среднее по региону среди инспекторов из Пожарнадзора				
33-Б: федеральное управление Вашего органа власти	0.109 ** (0.043)			
33-В: федеральные власти		0.198 *** (0.044)		
33-Г: местное самоуправление			0.1 ** (0.041)	
33-Д: региональные власти				0.122 *** (0.041)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да	Да	Да
Константа	-0.251 (0.182)	-0.404 ** (0.184)	-0.283 (0.188)	-0.329 * (0.188)
Число наблюдений	1201	1201	1201	1201
R-квадрат	0.06	0.07	0.06	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Санитарные инспекции

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>		
Возраст респондента (логарифм)	0.09 ** (0.037)	0.077 ** (0.037)	0.084 ** (0.037)
Ответ на вопрос 33, среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора 33-В: федеральные власти	0.17 ** (0.086)		
33-З: ассоциации потребителей		-0.412 *** (0.124)	
33-И: ассоциации производителей			-0.276 * (0.151)
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да -0.343 (0.212)	Да 0.701 ** (0.323)	Да 0.41 (0.367)
Число наблюдений	1164	1164	1164
R-квадрат	0.08	0.08	0.07

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Мы не обнаружили значимого влияния для всех типов контрольных органов на результаты регистрации. Однако оказалось, что влияние на действия пожарных инспекторов со стороны федеральных отделений соответствующего ведомства и со стороны федеральной, региональной и местной администрации ведет к сокращению количества пожарных проверок на малых фирмах. Аналогичный эффект был отмечен нами и в отношении представителей федерального правительства в плане влияния на частоту санитарных инспекций, однако отсутствие влияния со стороны объединений потребителей и производителей на респондентов в органах санитарного контроля положительно коррелирует с уменьшением количества санитарных инспекций на фирму в регионе. Можно, однако, объяснить последний результат обратной зависимостью, поскольку уменьшение количества проверок снижает активность объединений производителей. И наоборот, увеличение влияния объединений потребителей может привести к учащению санитарных инспекций.

В отношении деятельности по лицензированию мы отметили положительную корреляцию между влиянием федеральных чиновников и представителей федерального правительства и соблюдением закона. Тот же эффект оказывает влияние правоохранительных органов.

Вопрос 50. Как Вы считаете, четко ли определены в Вашей организации процедуры рассмотрения жалоб на незаконные действия (или бездействие) государственных служащих?

Ответы и шкала:

Очень нечетко	Скорее нечетко	Скорее четко	Очень четко
1	2	3	4

Эффект наличия четких правил разрешения споров между бизнесом и представителями контрольно-надзорных органов оказался значимым только для срока действия лицензий. А именно, в регионах, где респонденты отметили наличие более четко сформулированных правил, мы отметили значительно меньший процент лицензий, срок действия которых был меньше 60 месяцев.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для малого срока действия лицензий</i>
Возраст фирмы (логарифм)	0.133 (0.133)
Новая фирма	-0.024 (0.073)
Ответ на вопрос 50 (среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией)	-0.657 *** (0.204)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	2.741 *** (1.044)
Число наблюдений	223
R-квадрат	0.12

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 54 (анкета для руководителей контрольных ведомств). Если представители бизнеса обращаются с жалобами на действия Вашей организации в следующие органы, то насколько эффективно работают эти жалобы?

Ответы и шкала:

	Крайне неэффективно	Скорее неэффективно	Скорее эффективно	Крайне эффективно
А. В администрацию региона	1	2	3	4
Б. В вышестоящий орган власти	1	2	3	4
В. В суд	1	2	3	4
Г. В Вашу организацию	1	2	3	4
Д. В Федеральную антимонопольную службу	1	2	3	4
Е. В прокуратуру	1	2	3	4

Эти вопросы задавались только руководителям контрольных и регистрационных органов.

Ниже приводятся результаты по типам ведомств. Следует отметить, что все случаи значительного влияния эффективности реакции на жалобы, проанализированные нами, выявили ожидаемый негативный эффект на соблюдение закона. Иными словами, в регионах, где процедуры работы с жалобами более эффективно разработаны (независимо от уровня органа, занимающегося решением споров), нами обнаружено улучшение соблюдения законов.

Лицензирование

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для нарушений срока действия лицензий</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.142 (0.136)	0.119 (0.136)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.027 (0.074)	-0.032 (0.074)
Ответ на вопрос 54: среднее по региону среди чиновников, занимающихся лицензированием		
54-Д: Федеральная антимонопольная служба	-0.099 * (0.056)	
54-Е: Прокуратура		-0.17 ** (0.082)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да
Константа	0.727 (0.771)	-0.047 (0.765)
Число наблюдений	223	223
R-квадрат	0.09	0.09

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Регистрация

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм длительности регистрации</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.414 (0.253)
Ответ на вопрос 54, среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	
54-Е: Прокуратура	-0.202 * (0.119)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	0.861 (1.03)
Число наблюдений	169
R-квадрат	0.14

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Санитарные инспекции

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.083 ** (0.038)
Ответ на вопрос 54, среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	
54-Г: Ваша организация	-0.037 *

Отраслевые фиктивные переменные	(0.021)
Константа	Да
	-0.023
	(0.211)
Число наблюдений	1093
R-квадрат	0.07

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Выяснилось, что эффективное разбирательство спора в Антимонопольном ведомстве или прокуратуре способствует улучшению ситуации со сроками действия лицензий. Эффективное разбирательство споров, проводимое прокуратурой, также уменьшает количество нарушений, связанных с продолжительностью процедуры регистрации. В случае с санитарными инспекциями мы обнаружили, что эффективность работы по разрешению споров внутри ведомства связана с уменьшением количества планируемых проверок малого бизнеса.

Организационные стимулы

Вопрос 38. По Вашему мнению, в какой мере нижеперечисленные факторы влияют на решение о приеме новых сотрудников на работу в Вашу организацию?

Факторы и шкала:

	Не влияет	Скорее не влияет	Скорее влияет	Значительно влияет
А. Квалификация	1	2	3	4
Б. Личные связи	1	2	3	4
В. Подарки	1	2	3	4
Г. Политическое назначение (назначение «сверху»)	1	2	3	4

Продолжительность регистрационных процедур значимо ниже в регионах, где большее количество представителей регистрационных отделов заявили, что личные связи оказывают значительное влияние на решения о приеме на работу. Личные связи играют схожую роль при принятии решений о количестве плановых пожарных проверок.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм длительности регистрации</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.354 (0.244)	0.074 (0.043)*
Ответ на вопрос 38-Б: личные связи среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	-0.335 *** (0.123)	
среднее по региону среди инспекторов Пожарнадзора		-0.072 *** (0.020)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да
Константа	1.283 (0.806)	0.061 (0.178)

Число наблюдений	223	1201
R-квадрат	0.11	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Однако подарки в качества важного фактора при принятии кадровых решений оказывают значительный противоположный эффект на продолжительность процедуры регистрации и количество планируемых санитарных проверок на фирму: в регионах, где кадровые решения в соответствующих органах чаще зависят от получения подарков, регистрационная процедура занимает больше времени, и количество плановых проверок со стороны санитарных инспекторов также больше.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм длительность регистрации</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.358 (0.254)	0.088 ** (0.037)
Ответ на вопрос 38-В: подарки среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	0.521 * (0.298)	
среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора		0.294 *** (0.109)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да
Константа	-0.238 (1.058)	-0.439 ** (0.217)
Число наблюдений	169	1164
R-квадрат	0.14	0.08

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 40. Оценивается ли Ваша деятельность как государственного служащего по указанным ниже показателям?

Индикаторы и шкала:

	Да	Нет
А. Объем собранных штрафов	1	2
Б. Количество проведенных внеплановых проверок (с учетом размера предприятия)	1	2
В. Количество проведенных плановых проверок (с учетом размера предприятия)	1	2
Г. Количество выявленных нарушений	1	2
Д. Количество возбужденных дел об административных правонарушениях	1	2
Е. Количество выданных или переоформленных лицензий	1	2
Ж. Количество зарегистрированных предприятий или индивидуальных предпринимателей	1	2

Для оценки влияния различных систем стимулов на соблюдение законов чиновниками мы проанализировали корреляции между ответами на вопрос 40 и нашими мерами успешности регулирующей деятельности.

Ниже приводятся все статистически значимые результаты.

Проверки

Вопросы А, Б, В, Г и Д предназначались для представителей контрольных органов. Мы не обнаружили, что такие показатели как «объем собранных штрафов», «количество проведенных плановых проверок» и «количество зарегистрированных нарушений» оказывают сколько-нибудь значительное влияние на частоту плановых пожарных и санитарных инспекций. Мы обнаружили значительно меньшее количество плановых санитарных инспекций на фирму в регионах, где показатель «количества проведенных внеплановых проверок» чаще использовался при оценке работы санитарных органов. Аналогичный эффект имел место в отношении пожарных инспекций, когда работа их оценивалась по показателю «количество дел, открытых по административным нарушениям».

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.087 ** (0.037)	0.072 * (0.043)
Ответ на вопрос 40-Б: # внеплановых проверок среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	0.116 *** (0.036)	
Ответ на вопрос 40-Д: # возбужденных дел об административных правонарушениях среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора		0.079 ** (0.034)
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да -0.341 * (0.199)	Да -0.2 (0.178)
Число наблюдений	1164	1201
R-квадрат	0.08	0.06

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Лицензирование

Вопрос 40-Е предназначен для чиновников лицензирующих органов. Мы не нашли подтверждения тому, что оценка деятельности по показателю «количество выданных и продленных лицензий» влияет на количество нарушений, связанных со сроком действия лицензий.

Регистрация

Вопрос 40-Ж предназначался для представителей регистрационных органов. Индикатор оценки работы государственных служащих в регистрирующих органах «количество зарегистрированных предприятий или фирм» значительно влияет на продолжительность процедуры регистрации. В регионах, где этот индикатор чаще использовался регистрационными отделами Налоговой инспекции для оценки работы инспекторов, мы обнаружили меньшую продолжительность регистрационных процедур.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм длительности регистрации</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.51 ** (0.234)
Ответ на вопрос 40-Ж: # зарегистрированных фирм среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	0.487 *** (0.103)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	0.398 (0.826)
Число наблюдений	169
R-квадрат	0.22

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 42 (из анкеты для руководителей контрольных ведомств). Существует ли в Вашем органе власти порядок ротации кадров должностных лиц, непосредственно общающихся с предпринимателями? Под ротацией кадров здесь понимается назначение на новый участок работ, объект контроля с сохранением должности в организационной структуре - горизонтальное перемещение

Ответы и шкала:

	Да	Нет
А. Порядок ротации, основанный на периодическом назначении на новый участок работ или новый объект контроля /регистрации	1	2
Б. Порядок ротации, основанный на принципе случайности назначения на конкретные работы или объекты контроля/ регистрации	1	2

Единственный статистически значимый результат ротации персонала был обнаружен нами в случае произвольного назначения в санитарных органах. Иными словами, в регионах, где органы санитарного контроля практикуют ротацию, основанную на произвольном назначении работников и выборе объектов контроля, нами было обнаружено статистически значимое снижение количества плановых санитарных инспекций.

Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией

Зависимая переменная:

Возраст респондента (логарифм)	0.091 **
--------------------------------	----------

	(0.037)
Ответ на вопрос 42-Б: федеральные власти среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	0.036 * (0.020)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	0.06 (0.234)
Число наблюдений	1164
R-квадрат	0.10

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Движение персонала и история трудовой деятельности

Вопрос 25. Имеется ли у Вас опыт работы...?

Ответы и шкала:

	Да	Нет
А. ...предпринимателем?	1	2
Б. ...наемным работником на частном предприятии?	1	2
В. ...в государственных органах других регионов?	1	2

Мы обнаружили, что если чиновник имеет опыт предпринимательской деятельности, это оказывает положительный эффект на соблюдение им законов. Иначе говоря, в регионах, где выше процент респондентов, имеющих опыт предпринимательской деятельности, работающих в пожарных инспекциях, мы отметили меньшее количество плановых пожарных инспекций на фирму. То же самое отмечено и в отношении работников лицензирующих органов. Если чиновники регистрационных отделов имеют опыт предпринимательской деятельности, это также приводит к сокращению продолжительности процедуры регистрации.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для малого срока действия лицензий</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>	<i>Логарифм длительности регистрации</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.175 (0.134)	0.076 * (0.043)	0.366 (0.249)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.016 (0.073)		
Ответ на вопрос 25-А: предпринимателем среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	-1.321 *** (0.451)		
среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора		-0.342 * (0.179)	
среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией			-1.605 (0.827)*
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да	Да
Константа	2.615 **	0.564	3.354 *

	(1.069)	(0.389)	(1.806)
Число наблюдений	223	1201	169
R-квадрат	0.11	0.05	0.14

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

В отличие от результатов, представленных выше, тот факт, что пожарный инспектор имеет опыт работы в частной фирме, положительно коррелирует с количеством пожарных инспекций малых фирм: в регионах, где больше представителей пожарных инспекций сказали, что они имеют такой опыт, нами отмечено значительно большее количество пожарных инспекций на фирму.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.095	**
	(0.037)	
Ответ на вопрос 25-Б: наемным работником на частном предприятии среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора	0.26	**
	(0.128)	
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да -0.662	**
	(0.312)	
Число наблюдений	1164	
R-квадрат	0.08	

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 37. Пожалуйста, оцените, как часто сотрудники, поступающие на службу в Ваш орган власти, приходят из частного бизнеса, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Ответы и шкала:

	Очень редко или никогда	Скорее редко	Скорее часто	Очень часто
А. Органы местного самоуправления	1	2	3	4
Б. Региональные органы власти	1	2	3	4
В. Федеральные органы власти	1	2	3	4
Г. Частный бизнес	1	2	3	4
Д. Государственные предприятия	1	2	3	4

Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией

<i>Зависимая переменная:</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.092 **
	(0.037)
Ответ на вопрос 37-Б: региональные органы власти	

среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	0.098 *
	(0.054)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	-0.287
	(0.203)
Число наблюдений	1164
R-квадрат	0.07

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

В регионах, где органы санитарного надзора чаще принимают на работу новых работников из региональной администрации, санитарные проверки проводятся чаще.

С другой стороны, более высокий процент вновь принимаемых работников органов санитарного надзора, ранее работавших в представительствах федеральной власти, связан с меньшей частотой плановых санитарных инспекций малых фирм.

Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией

Зависимая переменная:

Возраст респондента (логарифм)	0.087 **
	(0.037)
Ответ на вопрос 37-В: федеральные органы власти	-0.149 **
среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	(0.060)
Отраслевые фиктивные переменные	Да
Константа	0.06
	(0.211)
Число наблюдений	1164
R-квадрат	0.08

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Большее количество новых работников, приходящих на работу в пожарную инспекцию и лицензирующие органы из частного сектора, положительно влияет на сокращение количества плановых пожарных инспекций и снижением уровня нарушений в отношении срока действия лицензий соответственно.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для срока действия лицензий</i>	<i>Число плановых проверок пожарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.091	0.07
	(0.136)	(0.043)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.053	
	(0.073)	
Ответ на вопрос 37-Г: частный сектор	-0.475 ***	
среднее по региону среди респондентов, занимающихся регистрацией	(0.171)	
среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора		-0.15 ***

		(0.046)
Отраслевые фиктивные переменные	Да	Да
Константа	1.283 (0.806)	-0.047 (0.765)
Число наблюдений	223	223
R-квадрат	0.11	0.09

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Более высокий процент вновь принимаемых на работу в пожарную инспекцию людей, ранее работавших в государственных предприятиях, является статистически значимым и отрицательно коррелирует с частотой плановых пожарных проверок в регионах.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Число плановых проверок пожарной инспекцией</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.072	*
	(0.043)	
Ответ на вопрос 37-Д: госпредприятие среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора	-0.052	**
	(0.026)	
Отраслевые фиктивные переменные	Да	
Константа	0.007 (0.182)	
Число наблюдений	1201	
R-квадрат	0.05	

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Личные характеристики и доходы

Вопрос 76. В каком году Вы родились?

Мы обнаружили, что средний возраст пожарного инспектора в обследуемом ведомстве отрицательно коррелирует с количеством пожарных проверок в регионе.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.076	**
	(0.043)*	
Ответ на вопрос 76: среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора	0.012	***
	(0.004)	
Отраслевые фиктивные переменные	Да	
Константа	-23.147	***
	(7.306)	
Число наблюдений	1201	
R-квадрат	0.06	

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 78. С какого года Вы непрерывно работаете в этом регионе?

Выяснилось, что чем дольше инспектор по лицензиям непрерывно работал в одном и том же регионе, тем больше количество нарушений в плане срока действия лицензий. В то же время увеличение непрерывного стажа работы санитарных инспекторов в тех же регионах соответствует меньшему количеству запланированных санитарных инспекций на фирму.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Фиктивная переменная для срока действия лицензий</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок санитарной инспекцией</i>
Возраст респондента (логарифм)	0.173 (0.135)	0.099 *** (0.037)
Фиктивная переменная для новой фирмы	-0.033 (0.074)	
Ответ на вопрос 78 среднее по региону среди респондентов, занимающихся лицензированием	-0.021 ** (0.009)	
среднее по региону среди респондентов Росздравнадзора		0.006 *** (0.002)
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да 41.035 ** (18.257)	Да -12.665 *** (3.689)
Число наблюдений	223	1164
R-квадрат	0.1	0.08

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Вопрос 79. Какое у Вас образование?

Неполное среднее	1
Среднее, среднее специальное, среднее профессиональное	2
Неоконченное высшее	3
Высшее	4
Научная степень	5
Другое	6

Мы не обнаружили сколько-нибудь существенной связи между образовательным уровнем чиновника и результатами регулирующей деятельности.

Вопрос 85. Укажите приблизительно, какую долю Вашего СЕМЕЙНОГО дохода составляют следующие статьи:

А. Ваша зарплата по основному месту работы
Б. Ваша зарплата на работе по совместительству (если есть)
В. Доход от сдачи в аренду имущества
Г. Доходы от вложения капитала (проценты, дивиденды), бизнеса

Мы обнаружили, что чем выше доля зарплаты на втором месте работы в общем доходе семьи пожарных инспекторов, тем больше количество плановых пожарных инспекций. В то же время, чем большую часть семейного дохода составляют доходы от предпринимательской и инвестиционной деятельности, тем меньше количество плановых пожарных инспекций.

<i>Зависимая переменная:</i>	<i>Логарифм числа плановых проверок пожарной инспекцией</i>	
Возраст респондента (логарифм)	0.068 (0.043)	0.082 * (0.043)
Ответ на вопрос 85-Б: работа по совместительству среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора	0.025 *** (0.007)	
Ответ на вопрос 85-Г: от вложения капитала среднее по региону среди респондентов из Пожарнадзора		-0.099 ** (0.049)
Отраслевые фиктивные переменные Константа	Да -0.092 (0.172)	Да -0.123 (0.173)
Число наблюдений	1201	1201
R-квадрат	0.06	0.05

Стандартные ошибки приведены в скобках

* значимость на 10%; ** значимость на 5%; *** значимость на 1%

Выводы

Дескриптивный анализ полученных данных свидетельствует о том, что респонденты – представители регулирующих органов в целом поддерживают реформу по де бюрократизации. В то же время, они не полностью поддерживают наиболее революционные меры реформы. Во всех ведомствах мы обнаруживаем, что субъективно респонденты больше поддерживают те элементы реформ, которые наиболее активно обсуждаются в обществе. Данные также свидетельствуют о слабой организационной поддержке реформ с точки зрения финансового, организационного, кадрового и методологического обеспечения. Респонденты отмечают, что система регулирования в целом медленно реагирует на изменения, инициируемые на федеральном уровне: в среднем для того, чтобы новый федеральный закон начал внедряться на местном уровне, требуется около пяти месяцев. По нашим данным, реформа привела к сокращению штатов регулирующих органов. Прием на работу людей с новыми профессиональными навыками был весьма ограничен.

Осуществление на практике положений новых законов означает повышение уровня ответственности работников регулирующих органов, увеличение трудовых издержек при проведении инспекций и большую вероятность конфликтов между регистрационными органами и предпринимателями. Исследование также показало, что среди чиновников нет единого мнения относительно последствий реформы с точки зрения изменения административного давления на бизнес и рисков для населения в целом. В то же время, респонденты в целом высказались за дальнейшее дерегулирование, хотя некоторые из наиболее либеральных мер не получили широкого одобрения.

Наши данные свидетельствуют о кадровом дефиците в регулирующих органах в настоящее время. В среднем по различным органам этот дефицит составляет 12%. Ротация персонала находится на низком уровне, причем, чем выше пост в структуре контролирующего органа, тем она ниже. Мы не обнаружили никакой профессиональной закономерности в плане притока работников в регулирующие органы и оттока из них.

Самое большое влияние на деятельность инспекторов оказывают непосредственные начальники, в то время как влияние внешних ведомств равномерно уменьшается по мере движения от федерального к местному уровню власти. Респонденты подчеркивают роль правил и процедур, способствующих принятию решений о найме работника и повышении его в должности на основе деловых качеств, и говорят о том, что политические соображения и личные связи имеют очень ограниченное значение. Хорошая работа названа в качестве главного фактора при принятии решений о поощрении работников и повышении их в должности.

Большинство исследованных организаций используют систему стимулов, основанную на результатах, которая официально зафиксирована в документах. Работа инспекторов оценивается, прежде всего, по количеству проверок и проценту вскрытых нарушений. Объявления благодарности, повышение в должности и крупные финансовые поощрения часто используются в качестве вознаграждения за хорошую работу. Наиболее распространенными формами взыскания являются замечание, выговор и предупреждение. Несмотря на ориентацию на результаты работы и соответствующую систему стимулов, мы обнаружили неожиданно высокий процент респондентов, незнакомых с основными положениями федеральных законов, соблюдение которых они призваны обеспечивать на практике.

Большинство респондентов сказали, что их работа приносит пользу прежде всего обществу. Соответственно в качестве основной миссии регулирующих органов были указаны обеспечение безопасности населения и общества и защита общества от нечестного бизнеса. Подавляющее большинство респондентов заявили, что их организация «достаточно» или «очень» успешно выполняет свою миссию. Они также считают, что их работа весьма эффективна в плане снижения рисков для населения и считают, что больше всего эффективность деятельности их ведомств страдает от низкого уровня зарплаты и дефицита кадров.

Среди основных факторов, характеризующих работу в государственном секторе, респонденты назвали стабильную работу, хорошие отношения между коллегами, личный интерес и хорошие возможности личного роста. Респонденты негативно воспринимают коррупцию и считают, что коррупцию можно искоренить.

Анализ данных двух опросов позволяет выявить основные барьеры на пути к обеспечению регулирующими органами соблюдения законов о дерегулировании. Наши исследования подтверждают, что, несмотря на сложность решения некоторых проблем с обеспечением соблюдения законов, есть проблемы, способы решения которых ясны и которые легко можно преодолеть путем принятия конкретных мер.

Культура и субъективное отношение

Нами обнаружено, что субъективное отношение конкретных чиновников к пакету реформ по дерегулированию объясняет различия между регионами в плане внедрения и обеспечения соблюдения законов. Мы отмечаем, что органы, представители которых в большей степени поддерживают либеральные положения законов, также более строго соблюдают положения законов о реформе. Хотя это препятствие на пути реформы и не связано напрямую с экономической политикой, разъяснение целей реформы инспекторам сыграло бы положительную роль.

Человеческий капитал

Мы установили, что качество работников регулирующих органов является важнейшим фактором в проведении реформы дерегулирования. Под качеством персонала мы имеем в виду уровень человеческого капитала. Самый удручающий результат состоит в том, что до половины респондентов в некоторых органах и регионах обнаружили слабое знание основных положений регулирующих законов. Неудивительно поэтому, что инспекторы, не знающие точно положений закона, например, о продолжительности процедуры контроля и конкретных требованиях к ней, допускают нарушения закона. Мы подтвердили этот вывод, документально доказав положительную связь между знанием закона и обеспечением его соблюдения.

Результаты еще раз свидетельствуют о необходимости улучшения программ обучения персонала и специальных продвинутых курсов для работников регулирующих органов. Хотя мы отмечаем невысокую эффективность посещения курсов в плане сокращения количества нарушений закона, мы обнаружили, что качественные курсы повышения квалификации положительно влияют на соблюдение закона. Следовательно, в политическом плане важна не только реорганизация этих курсов, но и более строгий контроль их качества и оценка результатов их деятельности. Кроме того, федеральные регулирующие органы непременно должны обеспечивать регулярную проверку знаний работников региональных отделений с тем, чтобы инспекторы были полностью знакомы с основными законами, регулируемыми их деятельность. Особенно важна независимая оценка уровня человеческого капитала государственных чиновников.

Внутренняя иерархия

Следует подчеркнуть, что мы не нашли подтверждения тому, что наличие четко сформулированных должностных обязанностей значительно влияет на соблюдение положений закона. Одним из возможных объяснений этому является тот факт, что большинство респондентов имеют достаточно четко сформулированный круг обязанностей, поэтому значение дисперсии не достаточно велико.

Внешние интересы и влияние других госорганов и общественных организаций на ход реформ

Мы обнаружили, что более высокая степень давления со стороны представителей федеральных отделений соответствующих органов, представителей федеральной, региональной и местной администрации на инспекторов положительно сказывается на введении закона в действие. Эти результаты подчеркивают необходимость большей гласности в процессе контроля вышестоящими организациями деятельности местных отделений регулирующих органов.

По некоторым признакам, четкость определения правил при решении споров между бизнесом и чиновниками оказывает положительное влияние на соблюдение законности государственными чиновниками. Мы также приходим к выводу, что в тех регионах, где существует более эффективная система работы с жалобами (независимо от уровня властного органа, занимающегося разрешением споров) соблюдение законов улучшается. Этот результат может свидетельствовать о необходимости более четкого определения процедур решения споров и эффективного разрешения таковых, поскольку четко сформулированные правила решения споров – эффективный инструмент обеспечения более строгого соблюдения законов.

Движение персонала и история трудовой деятельности

Мы обнаружили, что законы хуже соблюдаются в тех регионах, где новые работники чаще приходят из региональных администраций, и лучше соблюдаются там, где выше процент вновь нанимаемых работников из федеральных отделений соответствующих ведомств.

Мы также отмечаем, что соблюдению законов способствует ротация персонала в органах контроля, основанная на произвольном назначении работников на те или иные участки регулирования или произвольном определении объекта регулирования.

Организационные стимулы

Мы обнаружили, что на соблюдение законов не оказывают существенного влияния такие показатели эффективности как: «объем собранных штрафов», «количество проведенных плановых инспекций» и «количество зарегистрированных нарушений».

Подводя общий итог результатам нашего исследования, можно предварительно сделать следующие рекомендации: более жесткий контроль знания законов государственными чиновниками и регулярная аттестация персонала; более жесткий контроль деятельности местных представителей со стороны вышестоящих органов; более четкое регулирование процедуры решения споров между бизнесом и регулируемыми органами и более эффективное рассмотрение принятых решений правоохранительными органами. Изменения в указанных областях могли бы стать важным дополнением всего пакета реформ, положительно повлиять на применение законов по регулированию, направленных на де бюрократизацию и снижение административных барьеров в России.

Литература

Brusis, M., Ramel, J., (2006) “Measuring reform capacity? Conceptualizing a new index of executive capacity and accountability”, Paper for the 14th NISPAcee Conference, Working Group “Strategic Leadership in Central Government”, Ljubljana

Foreign Investment Advisory Service a joint service of the International Finance Corporation and The World Bank (2001) “Russia. Administrative barriers to investment within subjects of the Russian Federation”, World Bank working paper

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIANFEDERATIONEXTN/0,,contentMDK:20467889~menuPK:1040995~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:305600,00.html>

Foreign Investment Advisory Service a joint service of the International Finance Corporation and The World Bank (2004) “Administrative barriers to investment within subjects of the Russian Federation Tomsk, Perm and Kaliningrad oblasts”, World Bank papers

Institute for Development Research and Alternatives (2005) “Albania: Public Officials Questionnaire” <http://www.idra-al.org>

National Institute of System Studies of Entrepreneurs (2002) “Analysis of the control activity in the city, including estimation of efficiency of the deregulation measures and elaboration of propositions on further systematization of government control and elimination of the administrative barriers”, final report. http://deregulation.ru/deregulation/subject/control_ru.html

National Institute of System Studies of Entrepreneurs (2005) “Analysis of administrative barriers in 4 regions (Sankt-Peterburg, Kaliningrad, Novgorod and Sverdlovsk oblasts)”, final report.

Zamorenova, N., Kryuchkova, P., Lukovkina, E., Nambovtsev, V., (2005) “Principles and procedures of expediency estimation of the government measures of regulation” Thesis.

World Bank (2000) “Survey of Public Officials in Indonesia”

World Bank (2007) “Survey of Public Officials in Kenya”

Yakovlev, E. and Zhuravskaya, E., (2009) “Reforms in Business Regulation: Evidence from Russia” (Previous title: Deregulation of Business)”, CEFIR working paper